

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

- Концепция правовой политики
- Приоритеты правовой политики
- Правовая жизнь общества
- Право и политика в их взаимосвязи
- Федеральная и региональная правовая политика

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ
ВУЗОВ
(г. МОСКВА)

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

*Журнал включен ВАК Минобрнауки России в Перечень
ведущих рецензируемых научных журналов и изданий,
в которых должны быть опубликованы основные научные
результаты диссертаций на соискание ученых степеней
доктора и кандидата наук*

3 (80) • 2020

САРАТОВ • МОСКВА

*Академический и вузовский юридический научный журнал***Редакционная коллегия:**

А.Ю. Соколов (главный редактор), д.ю.н., профессор; *С.Ю. Королёв* (заместитель главного редактора), к.ю.н., доцент; *Б.Г. Дубровин* (ответственный секретарь); *А.П. Анисимов*, д.ю.н., профессор; *Е.Н. Абанина*, к.ю.н., доцент; *С.Ф. Афанасьев*, д.ю.н., профессор; *М.Т. Аширбекова*, д.ю.н., доцент; *А.Л. Благодир*, д.ю.н., доцент; *Е.Г. Беликов*, д.ю.н., доцент; *А.Г. Блинов*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Варыгин*, д.ю.н., профессор; *С.В. Ворошилова*, д.ю.н., доцент; *А.А. Гришковец*, д.ю.н., профессор; *В.В. Еремян*, д.ю.н., профессор; *Е.В. Кобзева*, к.ю.н., доцент; *Н.Н. Ковалева*, д.ю.н., доцент; *А.В. Колесников*, к.ю.н., доцент; *Е.В. Колесников*, д.ю.н., профессор; *Г.Н. Комкова*, д.ю.н., профессор; *И.Н. Коновалов*, д.и.н., профессор; *О.В. Лазарева*, к.ю.н., доцент; *О.А. Лакаев*, к.ю.н.; *Н.И. Малькина*, д.ю.н., доцент; *Н.С. Манова*, д.ю.н., профессор; *В.В. Нырко*, к.ю.н., доцент; *Е.В. Покачалова*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Полякова*, д.ю.н., профессор; *Б.Т. Разгильдиев*, д.ю.н., профессор; *Н.Т. Разгильдеев*, д.ю.н., профессор; *М.Б. Разгильдиева*, д.ю.н., доцент; *О.Ю. Ситкова*, к.ю.н., доцент; *Г.С. Скачкова*, д.ю.н., профессор; *О.Л. Солдаткина*, к.ю.н. доцент; *Т.В. Соловьёва*, д.ю.н. доцент; *С.Ю. Суменков*, д.ю.н., доцент; *Н.И. Сухова*, к.ю.н., доцент; *Л.К. Терещенко*, д.ю.н., доцент; *Л.А. Тимофеев*, д.ю.н., профессор; *Е.В. Типкина*, к.ю.н., доцент; *А.Е. Федюнин*, д.ю.н., доцент; *В.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *Д.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *И.В. Шестерякова*, д.ю.н., профессор; *Е.Ю. Чмыhalo*, к.ю.н., доцент.

Редакционный совет:

А.И. Абдуллин, д.ю.н., профессор; *С.Н. Бабулин*, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ; *С.А. Белоусов*, д.ю.н., профессор; *Е.В. Вавилин*, д.ю.н., профессор; *Д.Х. Валеев*, д.ю.н., профессор; *Г.А. Василевич*, д.ю.н., профессор (Республика Беларусь); *Е.В. Виноградова*, д.ю.н., профессор; *Н.А. Власенко*, д.ю.н., профессор; *А.В. Габов*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *В.Г. Голубцов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Иванчин*, д.ю.н., доцент; *А.Г. Лисицын-Светланов*, д.ю.н., профессор, академик РАН; *И.В. Максимов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Мартынов*, д.ю.н., профессор; *С.Ю. Морозов*, д.ю.н., профессор; *Б.В. Россинский*, д.ю.н., профессор; *В.А. Рудковский*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Савенков*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *Д.А. Смирнов*, д.ю.н., профессор; *Ю.Н. Стариков*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Худойкина*, д.ю.н., профессор; *Л.Г. Шапиро*, д.ю.н., профессор; *О.А. Ястребов*, д.ю.н., д.э.н., профессор.

Editorial board:

A. Yu. Sokolov (editor-in-chief), Doctor of Law, Professor; *S. Yu. Korolev* (deputy editor-in-chief), Candidate of Law, Associate professor; *B. G. Dubrovin* (executive secretary); *A. P. Anisimov*, Doctor of Law, Professor; *E. N. Abanina*, Candidate of Law, Associate professor; *S. F. Afanasev*, Doctor of Law, Professor; *M. T. Ashirbekova*, Doctor of Law, Associate professor; *A. L. Blagodir*, Doctor of Law, Associate professor; *E. G. Belikov*, Doctor of Law, Associate professor; *A. G. Blinov*, Doctor of Law, Professor; *A. N. Varygin*, Doctor of Law, Professor; *S. V. Voroshilova*, Doctor of Law, Associate professor; *A. A. Grishkovets*, Doctor of Law, Professor; *V. V. Eremyan*, Doctor of Law, Professor; *E. V. Kobzeva*, Candidate of Law, Associate professor; *N. N. Kovaleva*, Doctor of Law, Associate professor; *A. V. Kolesnikov*, Candidate of Law, Associate professor; *E. V. Kolesnikov*, Doctor of Law, Professor; *G. N. Komkova*, Doctor of Law, Professor; *I. N. Konovalov*, Doctor of Law, Professor; *O. V. Lazareva*, Candidate of Law, Associate professor; *O. A. Lakaev*, Candidate of Law; *N. I. Malikhina*, Doctor of Law, Associate professor; *N. S. Manova*, Doctor of Law, Professor; *V. V. Nyrkov*, Candidate of Law, Associate professor; *E. V. Pokachalova*, Doctor of Law, Professor; *T. A. Polyakova*, Doctor of Law, Professor; *B. T. Razgildiev*, Doctor of Law, Professor; *N. T. Razgildeev*, Doctor of Law, Professor; *M. B. Razgildieva*, Doctor of Law, Associate professor; *O. Yu. Sitkova*, Candidate of Law, Associate professor; *G. S. Skachkova*, Doctor of Law, Professor; *O. L. Soldatkin*, Candidate of Law, Associate professor; *T. V. Solovyova*, Doctor of Law, Associate professor; *S. Yu. Sumenkov*, Doctor of Law, Associate professor; *N. I. Suhova*, Candidate of Law, Associate professor; *L. K. Tereschenko*, Doctor of Law, Associate professor; *L. A. Timofeev*, Doctor of Law, Professor; *E. V. Tipikina*, Candidate of Law, Associate professor; *A. E. Fedyunin*, Doctor of Law, Associate professor; *V. S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Associate professor; *D. S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Associate professor; *I. V. Shesteryakova*, Doctor of Law, Professor; *E. Yu. Chmyhalo*, Candidate of Law, Associate professor.

Editorial council:

A. I. Abdullin, Doctor of Law, Professor; *S. N. Baburin*, Doctor of Law, Professor; *S. A. Belousov*, Doctor of Law, Professor; *E. V. Vavilin*, Doctor of Law, Professor; *D. H. Valeev*, Doctor of Law, Professor; *G. A. Vasilevich*, Doctor of Law, Professor; *E. V. Vinogradova*, Doctor of Law, Professor; *N. A. Vlasenko*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Gabov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *V. G. Golubtsov*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Ivanchin*, Doctor of Law, Associate professor; *A. G. Lisitsin-Svetlanov*, Doctor of Law, Professor, Academician RAS; *I. V. Maksimov*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Martynov*, Doctor of Law, Professor; *S. Yu. Morozov*, Doctor of Law, Professor; *B. V. Rossinsky*, Doctor of Law, Professor; *V. A. Rudkovsky*, Doctor of Law, Professor; *A. N. Savenkov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *D. A. Smirnov*, Doctor of Law, Professor; *Yu. N. Starikov*, Doctor of Law, Professor; *T. V. Khudoykina*, Doctor of Law, Professor; *L. G. Shapiro*, Doctor of Law, Professor; *O. A. Yastrebov*, Doctor of Law, Professor.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

- Никитин А.А. (Саратов, СГЮА)*
Юридическое усмотрение в правовых системах
традиционного права 9
- Катомина В.А. (Пенза, ПГУ)*
Правовые презумпции как средство
правового регулирования 16

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА

- Хижняк В.С. (Саратов, СГЮА)*
Принцип обеспечения и соблюдения конституционных
экологических прав человека в правовой политике
Японии 22
- Ли Юмин (Пекин, ПУЯиК), Скурко Е.В. (Москва, ИНИОН РАН)*
От «языкового барьера» к «языковому мосту»:
основы правовой политики развития международного
сотрудничества в сфере науки, культуры, образования
Китая и России 28
- Косолапов М.Ф. (Саратов, СГЮА)*
Принцип демократии:
транснациональное измерение 35

ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)*
Правовая политика в сфере регулирования участия
субъектов коммерческой деятельности в производстве
по делам об административных правонарушениях 44
- Пономаренков В.А. (Самара, ГБОУ СОШ ОЦ «Южный город»),
Курушин С.А. (Самара, Самарский филиал МГПУ)*
Биология процессуального опознания 54
- Добробаба М.Б. (Краснодар, КубГУ)*
К вопросу о дисциплинарной политике
как направлении кадровой политики
в системе государственной службы 62
- Гришкова А.А. (Москва, ИГП РАН)*
Федеральные органы исполнительной власти
и иные субъекты, осуществляющие регулирование
в сфере экономики 68
-

<i>Соколов А.Ю. (Саратов, СГЮА), Богатырева Н.В. (Саратов, СГЮА)</i> Возможности и перспективы регулирования безопасного выращивания сельскохозяйственных культур, полученных с применением геномных технологий, в законодательстве субъектов Российской Федерации	82
<i>Ланин Е.С. (Саратов, СГЮА)</i> О качестве предварительного расследования	89

ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

<i>Липатов Э.Г. (Саратов, филиал РАНХиГС)</i> Совет Федерации как институт экономического развития субъектов Российской Федерации	97
<i>Липинский Д.А. (Тольятти, ТГУ)</i> О юридической ответственности в системе организационных и иных средств обеспечения национальной безопасности.	106

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

<i>Лазарева О.В. (Саратов, СГЮА)</i> Историческое развитие идеи свободы и ее правовое значение	118
<i>Авдеев Ю.А., Гавриленко В.А., Дошльницын А.Б. (Санкт-Петербург, СПУ ГПС МЧС России)</i> История развития патронатного воспитания в России	124

Трибуна молодых ученых

<i>Батрашин Р.Ю. (Саратов, СГЮА)</i> Административно-правовая охрана объектов культурного наследия в XIX – начале XX века	131
<i>Батова В.Н. (Саратов, СГЮА), Кротов К.С. (Саратов, СГЮА)</i> Проблемы правового регулирования административной ответственности в сфере животноводства	136

Обзоры и рецензии

<i>Хижняк Д.С. (Саратов, СГЮА)</i> Рецензия на книгу: Китаев Н.Н. Раскрытие и расследование преступлений: избранные статьи. – М.: Юрлитинформ, 2020. – 344 с.	144
--	-----

**МАТЕРИАЛЫ ВСЕРОССИЙСКОГО НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОГО
КРУГЛОГО СТОЛА «ПРИМЕНЕНИЕ СУДАМИ
ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ»
(Г. САРАТОВ, 26 ИЮНЯ 2020 Г.)**

- Афанасьев С.Ф. (Саратов, СГЮА, СФ ИГП РАН)*
К вопросу о новой цифровой стратегии Европейского Союза
в контексте правоприменительной деятельности 147
- Малько А.В. (Саратов, ПИ(ф) ВГУЮ (РПА Минюста России),
Малько Е.А. (Саратов, СНИГУ)*
Использование информационных технологий
в цивилистическом судопроизводстве:
сравнительно-правовой анализ 151
- Солдаткина О.Л. (Саратов, СГЮА, СФ ИГП РАН)*
Проблемы цифровой трансформации правосудия:
обобщение результатов социологического
исследования 154
- Нырков В.В. (Саратов, СГЮА)*
К вопросу о структуре проекта доктринальной
концепции развития и унификации законодательства,
регулирующего применение цифровых технологий
в области правосудия 157
- Кулапов В.В. (Саратов, СГЮА)*
Опыт правового регулирования электронного правосудия
в Канаде 160
- Калмазова Н.А. (Саратов, СГЮА)*
Способы заимствования юридических терминов
в области цифрового правосудия 162
- Воронцова И.В. (Казань, КФ РГУП; Саратов, СГЮА)*
Обзор опыта зарубежных государств использования
электронного сервиса при возбуждении гражданского
судопроизводства 163
- Брянцева О.В. (Саратов, СГЮА)*
Международная практика обеспечения безопасности
электронного судопроизводства 165
- Борисова В.Ф. (Саратов, СГЮА)*
Эксплуатация автоматизированных информационных
систем судов: взгляд правоприменителя 166
-

CONTENT

LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

- Nikitin A.A. (Saratov)*
Legal discretion in legal systems of traditional law 9
- Katomina V.A. (Penza)*
Legal presumptions as a means of legal regulation 16

INTERNATIONAL LEGAL POLICY

- Khizhnyak V.S. (Saratov)*
The principle of ensuring and observing constitutional
environmental human rights in Japanese legal policy. 22
- Li Yuming (Beijing), Skurko E.V. (Moscow)*
From the "language barrier" to the "language bridge":
fundamentals of legal policy for the development
of international cooperation in science, culture,
and education in China and Russia 28
- Kosolapov M.F. (Saratov)*
The principle of democracy: the transnational dimension 35

BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

- Sokolov A.Yu. (Saratov)*
Legal regulation of the participation in the proceedings
on administrative offences of subjects of commercial activity . . 44
- Ponomarenkov V.A. (Samara), Kurushin S.A. (Samara)*
Biology of procedural identification 54
- Dobrobaba M.B. (Krasnodar)*
To the question of disciplinary policy as a direction
of personnel policy in the public service system 62
- Grishkovets A.A. (Moscow)*
Federal bodies of executive power and other subjects
are realized state regulation in sphere of economy. 68
- Sokolov A.Yu (Saratov), Bogatyreva N.V. (Saratov)*
Opportunities and prospects of regional regulation
of safety growing for plants obtained using genome technologies
in the Russian Federation. 82
- Lapin E.S. (Saratov)*
On the quality of the preliminary investigation 89
-

THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

- Lipatov E. G. (Saratov)*
The Federation Council as an institution of economic dependence of the subjects of the Federation at the discretion of the federal center 97
- Lipinsky D.A. (Tolyatti)*
On legal responsibility in the system of organizational and other means of security of national security. 106

LEGAL POLICY: THE HISTORICAL DIMENSION

- Lazareva O. V. (Saratov)*
Historical development of the idea of freedom and its legal significance 118
- Avdeev Yu.A., Gavrilenko V.A., Doilnitsyn A.B. (St. Petersburg)*
History of development of the institute of foster education in Russia 124

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

- Batrshin R.Yu. (Saratov)*
Administrative and legal protection of cultural heritage in the XIX – early XX century 131
- Batova V.N. (Saratov), Krotov K.S. (Saratov)*
Problems of Legal Regulation of Administrative Responsibility in the Field of Animal Husbandry 136

REVIEW

- Khizhnyak D.S. (Saratov)*
Book Review: Kitaev N.N. Disclosure and investigation of crimes: selected articles. - M.: Yurlitinform, 2020. – 344 p. 144

MATERIALS OF THE ALL-RUSSIAN SCIENTIFIC AND PRACTICAL ROUND TABLE "APPLICATION OF INFORMATION TECHNOLOGIES BY COURTS IN THE CONTEXT OF A PANDEMIC" (SARATOV, JUNE 26, 2020)

- Afanasiev S.F. (Saratov)*
About the new digital strategy of the European Union in the context of law enforcement 147
- Malko A.V. (Saratov), Malko E.A. (Saratov)*
Use of information technologies in civil legal proceedings: comparative legal analysis. 151
-

<i>Soldatkina O.L. (Saratov)</i>	
Problems of digital transformation of justice: the generalization of the results of sociological research	154
<i>Nyrkov V.V. (Saratov)</i>	
On the issue of the structure of the draft doctrinal concept for the development and unification of legislation regulating the use of digital technologies in the field of justice	157
<i>Kulapov V.V. (Saratov)</i>	
Experience in Legal Regulation E-justice in Canada	160
<i>Kalmazova N.A. (Saratov)</i>	
Means of borrowings of legal term in the sphere of digital justice	162
<i>Vorontsova I.V. (Kazan; Saratov)</i>	
Review of the experience of foreign countries in using the electronic service when initiating civil proceedings	163
<i>Bryantseva O.V. (Saratov)</i>	
International practice of providing security of electronic court proceedings	165
<i>Borisova V.F. (Saratov)</i>	
Operation of automated information systems courts: the law enforcement officer's view	166

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА
В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ •

А. А. Никитин,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского
надзора и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

A. A. Nikitin,
Candidate of law, Associate professor,
Prosecutor's supervision
and criminology department
of Saratov State Law Academy
alexnik-82@mail.ru

**ЮРИДИЧЕСКОЕ УСМОТРЕНИЕ В ПРАВОВЫХ
СИСТЕМАХ ТРАДИЦИОННОГО ПРАВА**

***Аннотация:** правовое усмотрение субъекта – важная составляющая любой юридической деятельности: правотворческой, правоинтерпретационной и право-реализационной. Особое значение имеет усмотрение лица, осуществляющего применение права. На дискрецию правоприменителя оказывает влияние целый комплекс факторов, в том числе и особенности правовой системы, в рамках которой осуществляется применение права. Учитывая уникальность каждой правовой системы, исследование влияния на юридическое усмотрение всех элементов, входящих в ее структуру, представляется чрезвычайно сложной задачей. В связи с этим целесообразно изучать влияние не всех, а наиболее важных, но при этом общих элементов правовых систем, позволяющих группировать их в правовые семьи. В данной статье рассматриваются основные характеристики правовой семьи традиционного права. Цель работы – определить специфические черты усмотрения правоприменителя, действующего в правовой системе традиционного (обычного) права. В качестве методологической основы выступает совокупность всеобщих, общенаучных, частнонаучных и частноправовых методов. В первую очередь, в работе используются системный и функциональный подходы. Автором определен ряд особенностей усмотрения правоприменителя, обусловленных специфическими чертами, присущими правовым системам традиционного (обычного) права. Сделаны выводы о том, что реализация юридического усмотрения субъектами, осуществляющими правоприменительные функции, в значительной степени зависит от особенностей действующей правовой системы.*

***Ключевые слова:** правовое усмотрение, правовая система, правовая семья, система традиционного права, обычное право.*

Legal discretion in legal systems of traditional law

***Abstract:** the legal discretion of the subject is an important component of any legal activity: law-making, law-interpretation and law-enforcement. Of particular importance is the discretion of the person exercising the law enforcement. The law enforcement discretion is influenced by a whole range of factors, including the particularities of the legal system in which the law enforcement. Given the uniqueness of each legal system, the study of the impact*

on the legal discretion of all the elements included in its structure seems extremely difficult. In this regard, it is advisable to study the influence of not all, but the most important, but at the same time, common elements of legal systems that allow them to be grouped into legal families. This article discusses the main characteristics of the legal family of traditional law. Purpose – to determine the specific features of the discretion of the law enforcer, acting in the legal system of traditional (customary) law. Methodological basis: the totality of universal, general scientific, private scientific and private legal methods. First of all, the system and functional approaches are used in the work. A number of features of the discretion of the law enforcer determined by specific features inherent in the legal systems of traditional (customary) law. The implementation of the legal discretion of the law enforcer largely depends on the characteristics of the current legal system.

Keywords: legal discretion, legal system, legal family, traditional law system, customary law.

Юридическое усмотрение – явление, присущее всем сферам правовой деятельности: правотворчеству, систематизации права и законодательства, реализации юридических норм, их толкованию. Не является исключением и сфера правоприменения. При этом усмотрение субъекта, осуществляющего правоприменительную деятельность, обладает особым характером, обусловленным спецификой данной властно-императивной формы реализации права.

Возможность действовать по усмотрению – неотъемлемое свойство любого правоприменителя, независящее от того, в каком государстве он осуществляет свою деятельность. Однако степень свободы дискреции правоприменителя, допустимость реализации не только правоприменительного, но и других видов юридического усмотрения (правотворческого, правоинтерпретационного) могут существенно различаться. Одним из факторов, влияющих на характеристики усмотрения правоприменителя, является правовая система, в рамках которой он действует.

Под правовой системой следует понимать совокупность внутренне организованных и взаимосвязанных, социально однородных, устремленных к общим целям правовых явлений данного общества, каждое из которых выполняет специфическую роль в правовом регулировании или выходящем за его пределы правовом воздействии на общественные отношения [1, с. 183]. В качестве основных структурных элементов правовой системы традиционно выделяют: право как особый стержневой элемент; правотворческую и правоприменительную деятельность, а также реализацию права в иных формах; юридическую практику; правосознание; правовые акты-документы (нормативные, правоприменительные, интерпретационные); правоотношения (субъективные права, юридические обязанности) [2, с. 25].

Такой обширный комплекс элементов, включаемых в структуру правовой системы, и их разнообразие детерминирует многочисленность уникальных правовых систем. Но при этом наличие у правовых систем общих черт (путей формирования и развития права, принципов регулирования, общность способов систематизации и толкования правовых норм, унифицированность юридической терминологии) демонстрирует наличие определенных типов, позволяет найти родственные правовые системы и сгруппировать их в правовые семьи [3, с. 39–40]. В современном мире выделяют четыре основных правовых семьи: романо-германскую (семью континентального права), англосаксонскую (семью общего права или прецедентного права), семью религиозного права и семью традиционного (обычного) права.

В рамках данной работы рассмотрим подробно специфику правового усмотрения, в том числе дискреции правоприменителя, обусловленную сущностью обычно-правовых систем.

В настоящее время существование обычно-правовой системы характерно для традиционных обществ, сохраняющих культурное, социальное, экономическое и правовое своеобразие. Современные процессы экономической, правовой, социокультурной интеграции и глобализации, происходящие в мире, приводят к двум разнонаправленным результатам. С одной стороны, эти процессы охватывают все большее количество государств, территорий и населения на планете, что уменьшает жизненное пространство традиционных обществ, с другой – они вызывают усиление консервативных настроений в тех традиционных обществах, которые не желают мириться с утратой собственного своеобразия, национального самосознания и требуют учета своих обычаев и традиций в развитии экономики, культуры и права. Это приводит к тому, что правовые системы обычного права в основном обладают региональным или локальным характером, а не общегосударственным. На государственном же уровне правовые системы начинают трансформироваться, приобретая черты правовых систем, относящихся к другим правовым семьям. В качестве примера можно привести правовую систему Гонконга (в настоящее время имеющего статус особого административного района Сянган в составе КНР), включающую в себя элементы англосаксонской системы и традиционное китайское право, распространяющееся на семейные и земельные отношения [4, с. 175, 186]. Такое сочетание демонстрирует, что правовая система Гонконга перестала быть обычно-правовой, но и полностью англосаксонской еще не стала (а с учетом прекращения английского колониального господства возможно и не станет).

Основной отличительной чертой правовой системы, входящей в семью традиционного права, выступает примат обычного права по отношению к иным источникам права, которые имеют вспомогательный характер [5, с. 13]. Обычное право можно определить как сложное intersубъективное, нормативное, социально значимое и общественно полезное явление, представленное специфическими формализованными структурами (правовыми обычаями), содержащими соответствующие (обычно-правовые) нормы [6, с. 12].

Правовой обычай как источник права присутствует и в других правовых системах, относящихся к романо-германской, англосаксонской и религиозной правовым семьям. Однако в иных правовых системах правовой обычай используется в незначительных объемах и, как правило, санкционирован государством. В правовой семье обычного права сфера общественных отношений, регулируемых правовыми обычаями, обширна, а сами обычаи могут иметь естественный характер, то есть существовать независимо от воли государственной власти.

Наиболее значимыми, влияющими на характер усмотрения правоприменителя, являются следующие особенности правовых систем обычного права.

Во-первых, обычное право носит нематериальный (неосязаемый) характер [7, с. 75]. В случаях, когда правовые обычаи фиксируются в письменном виде, соответствующие тексты представляют собой лишь внешнюю оболочку, поскольку определенная часть обычая лежит вне текста в общем символическом пространстве социума [6, с. 13]. Зафиксированные в письменном виде предания, народные эпосы, пословицы, поговорки не есть основа разрешения конфликтных ситуаций, но играют вспомогательную роль обычно-правовой регуляции, компенсируя недостаток нормативно-правовой информации, связанный с отсутствием письменных источников [5, с. 12]. Это приводит к тому, что в распоряжении правоприменителя нет четко сформулированной правовой нормы, подлежащей применению. Как справедливо отмечает Т. В. Шатковская, традиционное право не способствует юридической формализации действительности [8, с. 1825]. Соответственно, увеличивается роль интерпретационного усмотрения как в процессе «нормативного» толкования обычаев, так и в рамках соответствующей стадии правоприменительной деятельности.

Непосредственно связанной с данной особенностью чертой правовых обычаев является двуединый характер их существования: в сознании субъекта и объективно в символических формах в коллективном сознании. Соответственно усмотрение при толковании-уяснении

правовых обычаев будет определять и иные формы реализации права помимо применения.

Во-вторых, следует отметить особый характер взаимодействия обычного права с позитивным. Как уже отмечалось, в современных условиях роль законов или судебных прецедентов в регулировании общественных отношений даже в традиционных обществах возрастает. Поскольку для правовых систем обычного права характерно его доминирование по отношению к другим источникам права, должно быть обеспечено соответствие принимаемых нормативных правовых актов укоренившимся в обществе традициям и обычаям. В случае наличия противоречий между сформировавшимися в обществе правовыми обычаями и принимаемыми законами могут возникать социальные конфликты, обусловленные непринятием государственно установленного права основной частью населения. Для правоприменителей коллизии между нормами обычного и позитивного права предоставляют возможность их разрешения по собственному усмотрению. Такая коллизия не всегда будет связана с прямым противоречием между нормами разных систем (обычно она разрешается в пользу позитивного права). Это может быть разное понимание нравственных категорий, используемых в праве. В частности, позитивным и обычным правом по-разному может пониматься такая базовая нравственная категория, как «справедливость» при назначении наказаний за совершение преступлений и иных правонарушений [9, с. 54].

При этом обычное право может оказывать значительное влияние на содержание принимаемых государством нормативных правовых актов. Например, идеи конфуцианства, лежащие в основе традиционного китайского права, формулируют достаточно общие морально-этические концепции: «человеколюбие», «преданность государю», «верность долгу», «великодушие» и др., на которые должны опираться конкретные правила поведения [10, с. 172]. Формулировки, используемые в современных законодательных актах Китая, столь же расплывчаты и лишены конкретики, как и названные принципы обычного права [11, с. 22]. Можно сказать, что в нормах позитивного права сохраняется «гибкость» норм обычного права, а это обеспечивает достаточно широкую свободу правоприменительного усмотрения.

В-третьих, обычное право в соответствующих правовых системах является не продуктом государственной воли, а результатом естественного развития общества, стремящегося преодолеть противоречия, возникающие в процессе взаимодействия различных субъектов, направленного на удовлетворение их интересов. Это качество выводит законодателя из процесса создания права, а следовательно, устраняет

его правотворческое усмотрение. Но при этом правотворческое усмотрение переходит к субъекту, применяющему право, и фактически объединяется с правоприменительным. Это обусловлено тем, что в традиционном праве отсутствует систематизация, в то время как количество пробелов, противоречий и повторов значительно [12, с. 11]. Устранение названных недостатков осуществляется в правореализационной практике несколькими путями. Это может быть заключение между участниками общественных отношений договоров (соглашений), которые могут привести к возникновению новых правовых обычаев, хотя сами соглашения действовать уже перестанут [5, с. 12]. Другой путь – усмотрение правоприменителя в адаптации правового обычая к меняющимся потребностям членов социума. Такой путь возможен за счет того, что нормы обычного права являются гибкими, не имеющими лишней формализованности, а правовые обычаи обладают свойствами повторяемости и изменчивости одновременно [8, с. 1825]. Еще одним способом преодоления пробелов обычного права, зависящим от усмотрения правоприменителя, является создание прецедентов, которые могут быть многократно повторены и способны породить новый правовой обычай.

В-четвертых, для правовых систем обычного права характерно стремление участников разрешать возникающие споры на основе иных социальных регуляторов (морали) и прибегать к использованию принудительной силы права для урегулирования конфликтов только в крайних случаях [11, с. 22]. Особенно ярко это начинает проявляться по мере развития традиционных обществ, государств, когда наряду с правовыми обычаями начинают действовать принятые государством законы. Данная особенность правовых систем обычного права перераспределяет правовое усмотрение между субъектами, обладающими различными функциями, и изменяет соотношение правоприменительной дискреции и усмотрения, осуществляемого в иных формах реализации права (соблюдение, исполнение, использование).

Подводя итог проведенному исследованию, можно сделать вывод, что реализация правового усмотрения в правовых системах, относящихся к правовой семье традиционного (обычного) права, обладает рядом специфических качеств. Они обусловлены особенностями источников обычного права, характером взаимодействия обычного и позитивного права, сосуществующих в государстве, соотношением права с иными регуляторами общественных отношений. Данные обстоятельства, с одной стороны, повышают значение усмотрения правоприменителя и предоставляют ему большую свободу выбора,

а с другой – ограничивают сферу реализации правового усмотрения, поскольку замещают правовое регулирование определенных сфер общественных отношений внеправовым.

Список литературы:

1. Байтин, М.И. Сущность права (современное нормативное правописание на грани двух веков) / М.И. Байтин. – 2-е изд., доп. – М.: Право и государство, 2005. – 544 с.

2. Матузов, Н.И. Правовая система и личность / Н.И. Матузов. – Саратов, 1987. – 294 с.

3. Давид, Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид; пер. с фр. и вступ. ст. В.А. Туманова. – М.: Прогресс, 1988. – 496 с.

4. Трошинский, П.В. Современная правовая система Гонконга / П.В. Трошинский // Труды Института государства и права РАН. – 2016. – № 2. – С. 175–198.

5. Небрятенко, Г.Г. Обычно-правовая система традиционного общества: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Г.Г. Небрятенко. – Махачкала, 2011. – 54 с.

6. Ломакина, И.Б. Этническое обычное право: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / И.Б. Ломакина. – СПб., 2005. – 43 с.

7. Небрятенко, Г.Г. Дихотомия традиционных правовых систем общества / Г.Г. Небрятенко // Юристы-Правоведь. – 2009. – № 6. – С. 74–78.

8. Шатковская, Т.В. Традиционное право в контексте цивилизационного подхода / Т.В. Шатковская // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 9. – С. 1823–1827.

9. Павлушков, А.Р. Реализация принципа справедливости наказания в церковном, светском и традиционном праве / А.Р. Павлушков // Человек: преступление и наказание. – 2014. – № 4. – С. 53–58.

10. Егоров, А.В. Китайская правовая система: новые подходы в оценке традиционного китайского права / А.В. Егоров // Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. D: Экономические и юридические науки. – 2006. – № 2. – С. 171–177.

11. Домнышев, А.А. Особенности правовой системы КНР / А.А. Домнышев, Н.Е. Тиханова // Тенденции развития науки и образования. – 2018. – № 37-3. – С. 21–23.

12. Небрятенко, Г.Г. Доктрина правовой семьи традиционного (обычного) права: современное состояние и перспективы модернизации / Г.Г. Небрятенко // Философия права. – 2010. – № 5. – С. 10–14.

В.А. Катомина,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры государственно-
правовых дисциплин Пензенского
государственного университета

V. A. Katomina,

Candidate of legal sciences,
Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of state and legal disciplines
of the "Penza state University"
kvatv@mail.ru

ПРАВОВЫЕ ПРЕЗУМПЦИИ КАК СРЕДСТВО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация: в статье проведен теоретический анализ презумпции как юридического средства урегулирования общественных отношений. Автор отмечает, что на протяжении всего периода исследования данной правовой конструкции взгляды на ее понимание нередко менялись. В настоящее время презумпция понимается как предположение, основанное на вероятности.

Ключевые слова: презумпция, средство правового регулирования, юридический процесс, состязательный процесс, суд, доказывание, механизм защиты прав.

Legal presumptions as a means of legal regulation

Abstract: the article provides a theoretical analysis of presumption as a legal means of regulating public relations. The author notes that during the entire period of research of this legal structure, views on its understanding often changed. Currently, a presumption is understood as an assumption based on probability.

Keywords: presumption, means of legal regulation, legal process, adversarial process, court, proof, mechanism of rights protection.

Презумпция является важнейшим средством правового регулирования, к исследованию которого обращались многие ученые.

На протяжении всего периода исследования данной правовой конструкции взгляды на ее понимание часто менялись. Так, на до-революционном этапе признавалась важность этого феномена в юриспруденции, существование которого объяснялось недостатком юридического мышления [1, с. 100].

В советский период большинство ученых всячески пытались отрицать необходимость правовых презумпций в юридической деятельности. В частности, А.С. Голунский указывал, что любые предположения направлены на создание абстрактной истины, оторванной от конкретных обстоятельств данного дела [2, с. 59]. Вместе с тем ряд исследователей, среди которых прежде всего следует назвать В.К. Бабаева, придерживались мнения о практической ценности

презумпций в праве, поскольку данный феномен находится в непосредственной связи с юридическими фактами [3, с. 46].

В настоящее время в юридической науке никем не отрицается значимость презумпций. Данная юридическая конструкция содержится во многих нормативных правовых актах и активно используется правоприменителями в юридической практике. В теории права презумпция понимается как предположение, основанное на вероятности. Будучи универсальной категорией, данная конструкция используется в различных областях человеческого знания, выступая неким логическим приемом познания действительности. Вместе с тем в юриспруденции распространен подход видения презумпции как юридического средства урегулирования общественных отношений.

Любая презумпция, и правовая не является исключением, содержит две стороны: социальную и юридическую. Социальный аспект данного феномена отражает способ формирования презумпции и ее восприятие в качестве предположения, основанного на той или иной степени вероятности. Юридический аспект позволяет закрепить в нормативных правовых актах обязанность признать тот или иной факт, событие, обстоятельство презюмируемым с возможностью его опровержения.

Исходя из этого можно выделить следующие признаки правовой презумпции:

- презумпция – это предположение вероятностного или прогностического характера, отражающее определенную меру возможности существования факта;

- предпосылкой возникновения презумпций выступает длительное развитие юридической теории и практики, подтверждаемое предшествующим опытом;

- целью использования правовых презумпций является предоставление преимущественной защиты определенного социального интереса;

- презумпция – это гипотетическое суждение, которое может быть опровергнуто в процессе доказывания при помощи доказательств, относящихся к делу и допустимых законом;

- презумпция содержит конкретное правило поведения и адресована определенному кругу субъектов;

- презумпция, находя свое закрепление в нормах права в той или иной степени, порождает определенные юридические последствия.

Правовые презумпции нередко находят свое формальное закрепление в действующем законодательстве в виде таких формулировок, как «...пока не доказано иное», «...если не докажет» и т.д. Между

тем подобные выражения могут встречаться в конкретизирующих положениях общих доказательственных правил.

Правовые презумпции следует отличать от таких вероятностных суждений, как гипотезы и версии, которые в силу своей социальной природы имеют спорный характер, а, следовательно, требуют проверки на предмет их достоверности при помощи логических правил. Более того, ввиду отсутствия нормативного характера у подобных вероятностных суждений, последние могут использоваться свободно, тогда как правовые презумпции применяются независимо от воли и желания участников общественных отношений [4, с. 217].

Исходя из изложенного, можно прийти к выводу о том, что презумпции являются важнейшим регулятивно-организующим средством, упрощающим процесс правового упорядочения общественных отношений.

Именно отмеченное качество позволяет правовым презумпциям влиять на процесс разрешения юридического дела по существу в судебном разбирательстве. В частности, презумпции могут определять предмет доказывания, распределять бремя доказывания между сторонами юридического процесса. Кроме того, презумпции способствуют устранению правовых неопределенностей в правоприменительной деятельности, поскольку правоприменитель при установлении того или иного юридического факта может руководствоваться презюмируемым положением при вынесении решения по юридическому делу. Следовательно, правовые презумпции выступают в качестве юридических средств обеспечения законности и обоснованности выносимого судом решения.

Правовые презумпции, являясь предположениями, в силу которых суд делает вывод о существовании определенного факта на основании других, уже доказанных фактов, позволяют не доказывать презюмируемый факт, освобождая участников юридического процесса от доказывания. Однако такая ситуация возможна далеко не во всех случаях, ведь из любой презумпции может быть сделано исключение [5, с. 12]. Но в большинстве ситуаций презумпцию можно рассматривать в качестве юридического средства обеспечения и соблюдения баланса участников правоотношений в рамках доказывания по делу, благодаря которому на каждую сторону юридической деятельности возлагается обязанность доказывать те или иные обстоятельства юридического дела. Следовательно, правовые презумпции выступают в качестве юридического средства обеспечения справедливого состязания субъектов права [6, с. 140–141].

Отмеченное свойство правовой презумпции позволяет рассматривать их в качестве определенной гарантии равенства сторон в юридическом процессе, поскольку данная юридическая конструкция определяет права и обязанности сторон в процессе доказывания своей позиции. Поэтому применение их в юридической практике способствует обеспечению добросовестности выполнения участниками судебного процесса своих обязанностей по отстаиванию своего мнения.

Правовую презумпцию можно рассматривать и в качестве средства процессуальной экономии. Поскольку данная юридическая конструкция непосредственно влияет на предмет доказывания, презумпция может сократить объем доказательственной базы, указав обстоятельства, не подлежащие доказыванию; определить критерии относимости и допустимости фактических данных, имеющих значение для рассмотрения дела; а также преодолеть неустранимые сомнения правоприменителя относительно достаточности доказательственной информации.

Тем самым правовые презумпции играют важную роль в юрисдикционной деятельности, поскольку в ряде случаев способны заменить доказательства по рассматриваемому делу. Вместе с тем сами судебными доказательствами они не являются. Презумпции выступают способом установления юридически значимых обстоятельств при невозможности их достоверного выяснения в связи с недостаточностью доказательств. Следовательно, презумпции в рамках состязательного процесса могут исполнять роль своеобразных предпосылок возникновения правоотношений.

В правореализационном процессе правоприменители нередко прибегают к юридическому толкованию презумпций, позволяющему разъяснить содержание юридического предписания с точки зрения мотивов и целей, которыми руководствовался законодатель, формулируя ту или иную норму права. Отмеченное обстоятельство позволяет рассматривать правовую презумпцию в качестве средства преодоления коллизий законодательства.

Хотя в советской юридической литературе существовало иное мнение по данному поводу. Так, отмечалось, что использование презумпций препятствует процессу доказывания, ибо все фактические обстоятельства юридического дела должны быть доказаны [7, с. 99–100].

Однако такой подход лишает правоприменительную практику теоретического фундамента, исходя из которого будут формироваться юридические предписания, направленные на правовое регулирование сложных общественных связей, складывающихся в связи с разрешением юридического конфликта.

Любая презумпция должна быть обоснованной, т.е. должна выражать реально существующие причинно-следственные связи явлений и фактов, а не отражать собственные предрассудки или личностные предубеждения правоприменителей. В связи с этим при принятии итогового правоприменительного решения по юридическому делу правовые презумпции препятствуют вынесению произвольных, необоснованных юридических решений. Именно по этой причине суды, принимая то или иное решение, должны исходить из презумпции равенства всех видов доказательств.

Презумпции находят свое применение и в механизме защиты прав человека. Как правило, основанием защиты нарушенного права является факт совершения правонарушения, установленный в соответствующем процессуальном порядке на основании представленных доказательств. Между тем суд, принимая исковое заявление от лица, чьи права нарушены, руководствуется процессуальной презумпцией добросовестности данного субъекта.

Часто правовые презумпции определяют процесс функционирования механизма защиты нарушенных прав. Например, презюмируется, что владелец вещи является ее собственником, поэтому любые противоправные посягательства расцениваются в качестве посягательства на отношения собственности, даже если у владельца вещи нет права на нее.

Определенную роль презумпции играют и при выборе способа защиты нарушенных прав. Безусловно, выбор способа защиты исключает применение каких-либо презумпций, поскольку способ защиты по своему назначению всегда должен быть адекватен правонарушению. Вместе с тем, по справедливому замечанию Б. А. Булаевского, «обстоятельства, влияющие на выбор способа защиты права, а также характер нарушенного права и последствия нарушения права могут давать основания для предположений» [8, с. 129]. В частности, предполагается добросовестность лица, действующего в рамках самозащиты нарушенного права. Таким образом, правовые презумпции являются особым средством правового регулирования, позволяющие упростить и оптимизировать процедуру рассмотрения дела в правоприменительной деятельности, устранить неопределенность правовых явлений и защитить нарушенные права.

Список литературы:

1. Муромцев, С.А. О консерватизме римской юриспруденции: опыт по истории римского права // Избранные труды по римскому и гражданскому праву / С.А. Муромцев. – М.: ЮрИнфоР, 2004. – 764 с.

2. Голунский, А. С. О вероятности и достоверности в уголовном суде // Проблемы уголовной политики / А. С. Голунский. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1937, Кн. 4. – С. 56-63.

3. Бабаев, В.К. Презумпции в советском праве: учебное пособие / В.К. Бабаев. – Горький: Изд-во ГВШ МВД СССР, 1974. – 124 с.

4. Баулин, О.В. Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел / О.В. Баулин. – М.: Городец, 2004. – 272 с.

5. Суменков, С.Ю. Правовые презумпции и исключения в праве: пределы допустимости / С.Ю. Суменков // Право и государство: теория и практика. – 2014. – № 11 (119). – С. 10–14.

6. Катомина, В.А. Роль презумпций в состязательном процессе / В.А. Катомина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 4 (105). – С. 139–141.

7. Арсеньев, В. Д. О фактах, не подлежащих доказыванию в процессе уголовного судопроизводства / В.Д. Арсеньев // Правоведение. – 1965. — № 1. – С. 97–104.

8. Булаевский, Б.А. Презумпции в механизме защиты гражданских прав / Б.А. Булаевский // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 9. – С. 126–132.

• МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ
ПОЛИТИКА •

В.С. Хижняк,

*доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного права
Саратовской государственной
юридической академии*

V.S. Khizhnyak,

*Doctor of law, Professor
of the Department of the constitutional
law Saratov state law Academy
Veronika_h@mail.ru*

**ПРИНЦИП ОБЕСПЕЧЕНИЯ И СОБЛЮДЕНИЯ
КОНСТИТУЦИОННЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА В ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКЕ ЯПОНИИ**

***Аннотация:** в настоящее время одной из глобальных проблем международного сообщества является экологическая проблема. Развитие технических средств производства, экономический рост, испытания оружия массового поражения негативно сказываются на окружающей среде. В то же время сохранение флоры и фауны, защита природной среды от необратимого или устойчивого вреда, так же, как и обеспечение возобновляемости природных ресурсов, необходимы для дальнейшего существования человечества. Все это сказывается на обеспечении и соблюдении конституционных экологических права человека. Япония является одним из лидеров по производству «зеленых технологий», поэтому ее опыт правового регулирования в этой сфере может быть полезным для развития российского законодательства.*

***Ключевые слова:** конституционные экологические права, законодательство Японии, правовая политика, защита окружающей среды, обеспечение и соблюдение конституционных прав.*

**The principle of ensuring and observing
constitutional environmental human rights
in Japanese legal policy**

***Abstract:** at present, one of the global problems of the international community is an environmental problem. The development of technical means of production, economic growth, and testing weapons of mass destruction negatively affect the environment. At the same time, conservation of flora and fauna, protection of the natural environment from irreversible or sustainable harm, as well as ensuring the renewability of natural resources are necessary for the continued existence of mankind. All this affects the provision and observance of constitutional environmental human rights. Japan is one of the leaders in the production of “green technologies”, so its experience in legal regulation in this area can be useful for the development of Russian legislation.*

***Keywords:** constitutional environmental rights, Japanese legislation, legal policy, environmental protection, ensuring and observing constitutional rights.*

В международном праве есть ряд документов, регламентирующих вопросы сотрудничества государств по охране окружающей среды. К ним относятся такие акты, как Стокгольмская декларация 1972 г., Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г. и Всемирная хартия природы 1982 г., Международный пакт по окружающей среде и развитию 1995 г. В этих документах содержатся принципы международного экологического права и сотрудничества в данной сфере. Отметим такие как: принцип обеспечения и соблюдения конституционных экологических прав человека, обеспечение устойчивого развития и охраны окружающей среды; сотрудничество в противодействии перемещению или передаче в другие государства вредных для экологии и человека видов деятельности и веществ; недопустимость нанесения трансграничного ущерба; экологически обоснованное рациональное использование природных ресурсов; обеспечения экологической безопасности; международно-правовая ответственность государств за ущерб, причиненный окружающей среде и др. [1]. Таким образом, одним из принципов, соблюдение которого необходимо в демократическом государстве, является принцип обеспечения и соблюдения конституционных экологических прав человека.

Следует отметить, что все аспекты, связанные с защитой окружающей среды, взаимосвязаны и с экологическими правами человека. В юридической литературе существуют различные мнения относительно количества и содержания конституционных прав человека, которые подлежат защите как на международном, так и на внутригосударственном уровне.

Япония является одним из наиболее активных участников международного экологического сотрудничества как на региональном, так и на глобальном уровне. В 2016 г. была принята стратегия «Общество 5.0». Решение экологических проблем, согласно данному программному документу, должно осуществляться через четвертую промышленную революцию и реализацию таких программ, как развитие сельского хозяйства при снижении необходимого участия человека, развитие автоматизации органического земледелия и животноводства, рациональное развитие энергетики [2].

Следует отметить, что экологические права человека не нашли своего закрепления в конституции данной страны. Однако в науке конституционного права есть мнение, что об их наличии можно говорить на основании ст. 25 Конституции Японии, в которой сказано: «Все имеют право на поддержание минимального уровня здоровой и культурной жизни. Во всех сферах жизни государство должно при-

лагать усилия для подъема и дальнейшего развития общественного благосостояния, социального обеспечения, а также народного здоровья» [3, с. 446].

Как в конституционно-правовой, так и в международно-правовой политике этого государства одним из основных принципов является принцип предосторожности при решении экологических проблем, что выражается в правовом регулировании сокращения выброса парниковых газов на международном уровне и внедрения технологий, минимизирующих ущерб окружающей среде, наносимый глобальным развитием экономики [2, 4]. Следует также отметить, что Япония занимает третье место в мире по количеству открытий в области защиты окружающей среды [5, с. 72].

Кроме того, в Японии существует такая отрасль, как экологическое право, что говорит о наличии правового регулирования той сферы, в которой наиболее полно происходит реализация конституционных экологических прав человека. Наибольшей проблемой японской конституционно-правовой политики в сфере конституционных экологических прав человека является борьба с «когай» – любой ситуацией, когда здоровью людей причиняется ущерб через загрязнение окружающей среды посредством шума, вибрации, проседания грунта, резкого запаха, являющимися последствием промышленного производства или любого другого вида человеческой деятельности. Впервые этот термин появился в «Основном законе о контроле над загрязнением среды» 1967 г. [6]. На наш взгляд, признание того, что возникновение указанных ситуаций и наличие ущерба от них является негативным явлением, говорит о том, что в Японии косвенно закреплено право человека на благоприятную окружающую среду.

В настоящее время в Японии насчитывается около двух десятков экологических законов, в ряде которых закрепляется право лиц, пострадавших от загрязнения окружающей среды, получить компенсацию.

Наиболее известным является случай с распространением болезни минамата (синдром отравления органическими соединениями ртути), получившей свое название по названию залива Минамата, где произошел выброс этих веществ. Заболевание получило распространение в Японии, заводы по производству каустической соды на протяжении тридцати лет сбрасывали метилртуть в залив. В Законе о специальных мерах по оказанию помощи пострадавшим от загрязнения 1969 г. было закреплено правовое регулирование вопросов возмещения вреда [7].

В японском законодательстве предусматривается компенсация пострадавшим расходов на лечение и освобождение их от бремени

доказывания. Лиц, пострадавших от загрязнения, выявляют и регистрируют сами муниципалитеты. В отношении предприятий установлен налог за загрязнение окружающей среды. Он рассчитывается на основании данных об объеме загрязнения окружающей среды от конкретного предприятия. Налог взимается с тех предприятий, вина которых доказана.

Лица, пострадавшие в результате неправомерных действий, могут получить компенсацию как в судебном, так и во внесудебном порядке. В последнем случае они могут самостоятельно договориться о ее размере с правонарушителем.

Для всего мирового сообщества важным является вопрос о рациональном использовании природных ресурсов. Для Японии, изначально имеющей незначительный их запас, этот вопрос стоит особенно остро. Большинство ресурсов импортируется на ее территорию из-за рубежа. Вырубка древесины, которая была для данного государства одним из основных природных ресурсов, в настоящее время очень ограничена. В то же время древесину Япония закупает в развивающихся странах в достаточно большом количестве, что сказывается негативно уже на их экологии.

Правовая политика Японии направлена на снижение экологических рисков, для чего применяется метод перенаправления средств, полученных от налогов, на финансирование специальных государственных программ по повышению эффективности использования природных ресурсов и сокращению загрязнения окружающей среды в различных отраслях экономики, в которых образуется наибольшее количество опасных загрязняющих веществ. Устанавливаются льготы для предприятий, стимулирующие их к рациональному природопользованию.

Японское законодательство в вопросах компенсации лицам, пострадавшим от ядерного ущерба, не только соответствует международным стандартам, но и превосходит их. Основными законами этого государства в данной области являются Закон № 147 о компенсации за ядерный ущерб [8] и Закон № 148 о соглашениях о гарантиях компенсации ядерного ущерба [9]. Обязанность возместить ущерб гражданам возлагается на оператора ядерной установки, но может перейти к государству, если будет доказано, что причинение его было абсолютно непредсказуемым, а компенсация должна быть очень большой [9]. При этом вопрос о признании ситуации, требующей вмешательства государства, решается только судом, а вопрос о конкретной государственной помощи – специальной комиссией экспертов. Государство компенсировало соответствующие расходы дважды:

в связи с инцидентом на заводе «Токаимура» и в связи с аварией на «Фукусиме». Первый раз было выплачено 15 миллиардов иен [10], а второй – 14 миллиардов иен [10].

Кроме того, некоторые компании осуществляют собственные инновации для сокращения ущерба окружающей среде. Например, токийская компания Кокуо разместила на своей крыше сад и солнечные панели, которые одновременно выполняют две функции: защиту от солнца и выработку электричества. Специальные панели собирают энергию от ходьбы сотрудников по коридорам и тоже аккумулируют в электричество. При этом неиспользуемые в определенное время зоны офиса обесточиваются. Все это позволяет компании снизить потребление электроэнергии из традиционных источников на 28 % [11].

В Японии действует Закон о специальных мерах по стимулированию использования новых видов энергии, принятый в июне 1997 г., а также Закон о специальных мерах по использованию новых видов энергии электрическими компаниями (Закон о стандарте портфеля возобновляемых источников, renewable portfolio standard RPS, в редакциях 2003 и 2011 г.). Эти законы предусматривают различные виды содействия со стороны государства в отношении компаний, занимающихся разработкой и внедрением возобновляемых источников энергии. Однако недостатком законодательства Японии в этой сфере является то, что конечные расходы перекладываются на потребителей: граждан и юридических лиц.

Поскольку новые зеленые технологии еще не в состоянии заменить атомные электростанции по объему производимой электроэнергии, правительство решилось на постройку 36 угольных ТЭЦ к 2030 г., что вызвало критику со стороны западных стран [12]. В то же время эти станции при аварии не способны нанести такой же ущерб как ядерные, и их создание сокращает расходы населения. Можно надеяться, что это временная мера, используемая до того момента, когда энергия из возобновляемых источников не станет более доступной для населения.

Несмотря на отсутствие в Конституции Японии экологических прав, их соблюдение и обеспечение гарантируются в ее текущем законодательстве. Его анализ показывает, что в этой стране признаются права человека на благоприятную окружающую среду, компенсацию ущерба, причиненного жизни и здоровью в результате экологической катастрофы. Гарантией конституционных экологических прав является стимулирование государством создания и производства «зеленых технологий», то есть современных технологий, которые не могут нанести серьезного ущерба окружающей среде и используют возобновимые источники энергии.

В то же время недостатком законодательного регулирования соблюдения и обеспечения экологических конституционных прав человека является сложность процедуры компенсации ущерба государством и то, что затраты по производству и использованию «зеленых технологий», часто перекладываются на конечного потребителя.

В целом японское законодательство можно признать вполне удовлетворяющим такому принципу международного экологического права, как принцип соблюдения и обеспечения экологических конституционных прав человека.

Список литературы:

1. Проект Международного пакта по окружающей среде. – URL: <https://globalpactenvironment.org/uploads/RU.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).

2. Super Society 5.0: национальная научно-технологическая стратегия Японии. – URL: http://json.tv/ict_telecom_analytics_view/super-society-50-natsionalnaya-nauchno-tehnologicheskaya-strategiya-yaponii-20170907022301 (дата обращения: 15.02.2020).

3. Конституция Японии // Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост. В. В. Маклаков. 2-е изд. М.: БЕК, 1999. – 584 с.

4. Стратегия развития Японии до 2020 г. «New Growth Strategy. Blueprint for Revitalizing Japan». – URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=2041> (дата обращения: 15.03.2020).

5. Банчева, А. И., Алексеева, Н. Н. Патентная активность Японии в области экологических технологий // Инновации. – 2017. – № 1. – С. 70–74.

6. Основной закон о контроле над загрязнением среды. Япония. 1967 г. – URL: https://www.erca.go.jp/yobou/taiki/rekishi/03_01.html (дата обращения: 15.03.2020).

7. Уроки болезни Минамата и утилизация ртути в Японии. Министерство окружающей среды Японии. – URL: https://www.env.go.jp/chemi/tmms/pr-m/mat01/ru_full.pdf (дата обращения: 15.03.2020).

8. Закон № 147 о компенсации за ядерный ущерб // Nuclear Energy Agency // <http://www.oecd-nea.org/law/legislation/japan-docs/Japan-Nuclear-Damage-Compensation-Act.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).

9. Закон № 148 о соглашениях о гарантиях компенсации ядерного ущерба // Nuclear Energy Agency. – URL: <http://www.oecd-nea.org/law/legislation/japan-docs/Japan-Nuclear%20Liability-Indemnification-Contract-Law.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).

10. Nomura, T., Hokugo, T., Takenaka, Ch. Japan's Nuclear Liability System // Japan's Compensation System for Nuclear Damage. As Related to the TEPCO Fukushima Daiichi Nuclear Accident. OECD, 2012. – Pp. 18–23.

11. Зеленые офисы Японии // Miuki Mikado. Виртуальная Япония. – URL: <http://miuki.info/> (дата обращения: 15.03.2020).

12. Савчук, С. Япония предала цивилизованный мир, взявшись за черные технологии. – URL: <https://ria.ru/20180929/1529590896.html> (дата обращения: 15.03.2020).

Ли Юмин,

*профессор, директор Пекинского
Ведущего Инновационного Центра
Языковых Ресурсов, Пекинский
Университет Языка и Культуры
(BLCU)*

Li Yuming,

*Professor, Director of the Beijing
Advanced Innovation Center for
Language Resources, Beijing Language
and Culture University (BLCU)*

Е. В. Скурко,

*кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Института научной информации
по общественным наукам
(ИНИОН) РАН*

E. V. Skurko,

*Candidate of Law, Senior Research
Fellow at Institute of Scientific
Information for Social Sciences
of the Russian Academy of Sciences
(INION RAN)
skourko@mail.ru*

ОТ «ЯЗЫКОВОГО БАРЬЕРА» К «ЯЗЫКОВОМУ МОСТУ»: ОСНОВЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ НАУКИ, КУЛЬТУРЫ, ОБРАЗОВАНИЯ КИТАЯ И РОССИИ*

***Аннотация:** строительство «языкового моста» между Китаем и Россией – это амбициозная концепция, требующая единого понимания и действий между двумя странами. В этом процессе законы и нормативные акты могут обеспечить правовую основу, в то время как образование имеет важное значение для его завершения. Статья посвящена развитию взаимопонимания и реализации правовой политики Китая и России в сфере сотрудничества в области науки и гуманитарных дисциплин, языка, культуры и образования.*

***Ключевые слова:** государственная языковая политика; правовая политика в сфере науки, культуры и образования; международное сотрудничество в сфере науки, культуры и образования; международная интеграция; язык международного общения.*

From the “language barrier” to the “language bridge”: fundamentals of legal policy for the development of international cooperation in science, culture, and education in China and Russia

***Abstract:** the construction of the “language bridge” between China and Russia is an ambitious concept that requires a unified understanding and action between the two countries. In this process, laws and regulations can provide the legal basis, while education is essential for its completion. The article is devoted to mutual understanding development and implementing of legal policy in China and Russia in the fields of co-operation for science and humanities, language, culture and education.*

* Исследование выполнено в рамках Проекта № 18-29-15014 РФФИ.

Keywords: *state language policy; legal policy in the field of science, culture and education; international cooperation in the field of science, culture and education; international integration; language for international communications.*

Исторический опыт, особенно последней четверти XX в., определенно демонстрирует, что современное общество и государство не могут существовать и тем более развиваться в условиях изоляции. Тем не менее проблема не может быть сведена к простому указанию на неконструктивность политики изоляционизма. Как показывает практика, не меньшей критики заслуживает и политика безоговорочной «открытости». Стремление оптимизировать соотношение обозначенных противоположенных «векторов» развития общественной жизни и общественных отношений во многом определяет содержание и формы государственной (внешней) политики, и прежде всего культурной и языковой политики.

Язык – естественная для человека форма общения, различная для разных народов, народностей либо социальных общностей народа, ввиду чего возникает естественный языковой барьер для свободного общения лиц, говорящих на разных языках. Несмотря на то, что «границы» распространения тех или иных языков сегодня во многом условны, часто они не совпадают с государственными границами, а естественный «языковой барьер» во многих частях и формах так или иначе возникает, существует, а также преодолевается: внутри страны, например, в ходе школьного образования, вовне – за счет широкого и массового изучения иностранных языков отдельными лицами, за счет переводов литературы (научной, художественной, публицистической и др.) и т.п.

С точки зрения языка, общим для Китая и для России оказывается то, что государственные языки данных стран, как китайский, так и русский, являются родными для большинства граждан. Как китайский, так и русский языки – это языки ООН, тем не менее они не пользуются такой популярностью у мирового сообщества, как, например, английский язык, и используются в третьих странах в целях коммуникации. Говоря о развитии межгосударственного сотрудничества между РФ и КНР в современных условиях, особенно в сфере науки, культуры, образования, представляющего бесспорную актуальность и даже необходимость для обеих стран, отметим, что несмотря на то, что граждане обеих стран стремятся к изучению того или другого (государственного) языка как иностранного, естественный языковой барьер между странами сохраняется, так же как и в системных отношениях с третьими странами. Не будет преувеличением утверждение о том,

От «языкового барьера» к «языковому мосту»: основы правовой политики развития
международного сотрудничества в сфере науки, культуры, образования Китая и России

что общий интерес обоих государств – снижение «языкового барьера» вплоть до полного его устранения.

Данные процессы требуют формирования соответствующей государственной политики обоих государств по продвижению своих языков. Кроме того, с учетом активного развития двухсторонних отношений России и Китая в последние годы, развития межгосударственных отношений в рамках таких международных организаций, как ШОС и БРИКС, международных проектов КНР по «строительству» нового «Великого шелкового пути», целесообразно ставить вопрос о развитии политики «языкового моста» в разрезе Россия–Китай, поскольку общеизвестно, что снятие языкового барьера, особенно когда этот процесс носит массовый характер, служит росту взаимопонимания народов, а значит, способствует развитию межгосударственного сотрудничества в целом.

Принципами правовой политики в развитии «языкового моста» РФ–КНР можно назвать:

- принцип непосредственности (т.е. стремление к исключению третьего языка в общении двух стран);
- принцип многомерности (т.е. действий с учетом особенностей дискурса в основных отраслях хозяйства двух стран, особенно в сферах науки, культуры и образования);
- принцип приоритетов и согласованности (приоритеты языковой политики в сфере создания «языкового моста» РФ–КНР согласовываются и входят в корреляцию с приоритетами в основных направлениях развития межгосударственного сотрудничества РФ–КНР, ШОС, БРИКС и др.);
- принцип «права языка» (поддержка и продвижение языка за рубежом, если ставить вопрос о языковой политике в рамках межгосударственного сотрудничества, может подразумевать введение в рамках языковой политики неких аналогий с созданием, например, «режимов наибольшего благоприятствования» для того или иного языка либо отдельные формы «позитивной дискриминации» и проч., словом, приложение методов правового регулирования, в том числе из основ, заложенных на межгосударственном уровне, из уже известных и применяющихся в иных сферах общественных отношений и правовой жизни).

Чтобы построить «языковой мост», необходимо не только обозначить общие принципы правовой политики, но и интегрировать их в социально-правовое пространство страны, на уровне международного общения, принимая во внимание особенности языка как социального феномена.

Язык – это база знаний, хранящая лингвистическую систему знаний и культурную систему. Вместе с тем язык становится барьером для людей, говорящих на разных языках, если они стремятся получить знания, представленные на иностранном языке. Вот почему крайне важно поставить задачи слома «языкового барьера» и формирования «языкового моста», в том числе между Китаем и Россией.

Китай и Россия – соседи, которых объединяет история долгих дружественных отношений. Как у добрых соседей и настоящих партнеров, у КНР и РФ всегда есть необходимость в развитии отношений через языковое общение. Китайский и русский языки являются яркими выразителями своих уникальных культур и признаются языками международного общения. Они играют важную роль в решении международных проблем, по праву входят в число основных языков наряду с английским языком, на котором получают выражение современные науки и технологии, гуманитарные и социальные дисциплины, помогая людям исследовать мир. Языковой мост поможет Китаю и России работать вместе, чтобы сделать мир лучше, двигаться к общему будущему.

Если рассматривать проблематику построения «языкового моста» РФ–КНР с точки зрения потребностей развития двухсторонних отношений России и Китая (в том числе в рамках и с учетом форматов ШОС и БРИКС), то можно отметить, что определенные основы для развития такой формы сотрудничества отчасти заложены и вытекают как из международных договоров и соглашений двух стран, так и из национального законодательства России и Китая.

Так, в законодательстве Российской Федерации заложены конституционные основы языковой политики и русского языка, а российское законодательство обеспечивает свободное развитие языков в целом, особенно народов России, и государственные гарантии в данном вопросе.

С учетом современных обстоятельств, тенденций общественного развития определен новый потенциал в правовой системе России закладывается рядом президентских указов и правительственных программ, принятых в последние годы, в том числе относящихся к проблемам языка через проблематику межкультурного диалога, а также развитие межгосударственного сотрудничества в сферах науки, культуры и образования. Например, потенциал формирования «языкового моста» с КНР можно выявить из Стратегии развития информационного общества, утвержденной Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 [1], с опорой на долгосрочную перспективу, где, в частности, среди прочих целей предусмотрено обеспечение условий

для формирования в Российской Федерации «общества знаний». В ряду принципов, обозначенных Стратегией, выделяется приоритет традиционных российских духовно-нравственных ценностей и соблюдения основанных на этих ценностях норм поведения при использовании информационных и коммуникационных технологий, что приобретает особенное звучание и актуальность в современном контексте.

Кроме того, Стратегия вводит и дает определения следующих понятий: «информационное общество» – «общество, в котором информация и уровень ее применения и доступности кардинальным образом влияют на экономические и социокультурные условия жизни граждан»; «общество знаний» – «общество, в котором преобладающее значение для развития гражданина, экономики и государства имеют получение, сохранение, производство и распространение достоверной информации с учетом стратегических национальных приоритетов Российской Федерации». Собственно Стратегия призвана способствовать обеспечению таких национальных интересов страны, как развитие человеческого потенциала; обеспечение безопасности граждан и государства; повышение роли России в мировом гуманитарном и культурном пространстве.

В случае принятия необходимости формирования «языкового моста» РФ–КНР особенности языковой политики обусловлены концепцией построения «информационного общества» и «общества знаний» в России.

Теоретически в долгосрочной перспективе речь может идти о необходимости формирования «единой информационной культуры» [2] двух народов. И если с этой точки зрения подходить к вопросу создания «языкового моста» РФ–КНР, то нет необходимости обосновывать, что предшествовать его практическому формированию должна некая теоретическая концепция и конструкция, позволившая бы оптимизировать указанные процессы с учетом характера и особенностей двух языков и их распространенности, что составило бы основы развития и реализации правовой политики двух стран.

Так, с нашей точки зрения, при определении подходов правовой политики в построении «языкового моста» РФ–КНР, было бы правильно помимо прочего, принимать в расчет гипотезу лингвистической относительности Б. Уорфа, утверждавшего, что язык – не только и не столько средство выражения мысли, но и форма, определяющая образ наших мыслей [3; 4]. Несмотря на критику данной гипотезы в сфере культуры и образования, научного познания, особенно в области гуманитарных наук, такой подход имеет значение: сама постановка вопроса преодоления языкового барьера, построения «языкового мо-

ста» подразумевает необходимость преодоления системно-структурных различий мировосприятия разных народов и стран, стремление к «единой информационной культуре», включая и учитывая языковые особенности, которые способствовали бы взаимному обогащению как собственно языков, так и культур народов, прогрессу в науке и гуманитарной сфере.

Известно, что Китайская Народная Республика в последние десятилетия уделяет колоссальное внимание языковой политике, стремится реализовать на практике потенциал, заложенный в продвижении китайского языка и культуры, в том числе за рубежом, их развитии и обогащении в условиях глобализации, динамики мирохозяйственных, культурных и научных связей и отношений. На фоне объективно необходимого стремления к языковой унификации в КНР, значительное внимание в языковой политике Китая уделяется сегодня проблеме сохранения языкового многообразия, охране языков народов Китая. Важнейшим достижением последних лет можно с уверенностью назвать принятие в 2018 г. в г. Чанша декларации Юнеско о защите и продвижении языкового многообразия в мире [5] и др.

В настоящее время в КНР разрабатывается концепция «многоязычного сосуществования и раздельного использования языков». Концепция основана на «равном статусе и взаимодополняющих функциях», которыми обладают различные языки Китая. Принцип «языкового равенства» получает выражение через равенство в политико-правовом статусе, а также учитывает лингвистическое состояние языков в КНР. Каждый язык играет свою роль в реальной языковой жизни. Это неразрывно связано с развитием и использованием каждого языка. В Китае путунхуа (Putonghua), языки меньшинств, диалекты и иностранные языки находят свое место для наиболее подходящего их использования в языковой жизни. У каждого из них есть собственная незаменимая роль, и они дополняют и усиливают друг друга. Эта концепция отражена в национальном законодательстве – Конституции КНР, Законе КНР «О стандартах устного и письменного китайского языка»; в местных нормативных актах и стандартах, таких как правила использования языков меньшинств в этнических регионах; а также в соответствующих нормативных документах, издаваемых министерствами и комиссиями. Например, статья 8 Закона КНР «О стандартах устного и письменного китайского языка», введенного в действие в 2001 году, предусматривает, что «каждая этническая группа имеет свободу использовать и развивать свои собственные устные и письменные языки»; статьи 16 и 17 предусматривают, в каких случаях могут использоваться диалекты, а также когда следует резервировать

и использовать традиционные китайские иероглифы и варианты иероглифы. Шестой Пленум 17-го ЦК КПК, состоявшийся в 2011 г., определил, что необходимо «энергично продвигать использование стандартизированного устного и письменного китайского языка и научно защищать языки и письменность различных народов Китая». Так, отдельные нормы законодательства КНР и правила обеспечивают правовую основу и гарантируют реализацию гармоничной языковой жизни в Китайской Народной Республике.

Представления концепции «многоязычного сосуществования и раздельного использования языков» являются не только комплексом идей, но и своего рода идеалом, важным проявлением гармоничной языковой жизни. В перспективе концепция «многоязычного сосуществования и раздельного использования языков» – необходимый принцип и цель в процессе построения сообщества китайской нации и сообщества общего будущего для человечества в целом. В конкретной практике языкового планирования «многоязычное сосуществование и раздельное использование языков» находит свое отражение во всех аспектах деятельности, охватывая все сектора хозяйства, реальную жизнь и виртуальное пространство. Например, Министерство образования и Комиссия по государственному языку КНР в 2015 году инициировали «проект защиты китайских языковых ресурсов»; в 2018 году совместно, при участии Управления по борьбе с бедностью и развитию КНР представили План действий по содействию борьбе с бедностью через продвижение путунхуа (2018–2020 годы). Осуществление концепции «многоязычного сосуществования и раздельного использования языков» по существу является планированием языковых функций. В этом процессе помимо планирования инструментальных функций (например, коммуникативных) следует уделять больше внимания культурным функциям языков. Кроме того, необходимо осознавать, что язык представляет собой самобытный ресурс. Только ценя, защищая, используя и развивая языковые ресурсы, которыми обладают страны и народы, можно создать больше и укрепить связи и отношения между людьми, народами, государствами, повысить языковой потенциал государств и их граждан, а также принести пользу обществу в целом.

Скоординированность усилий России и Китая в проведении языковой политики, направленной на создание «языкового моста» между двумя странами, – важнейшая и крайне актуальная проблема, стоящая сегодня перед народами и правительствами обеих стран. Важнейшая роль в ее формировании принадлежит научному сообществу, в частности лингвистам и правоведам КНР и РФ.

Список литературы:

1. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919>
2. Скворцов, Л. В. Информационная культура и цельное знание: Избранные труды / Л. В. Скворцов ; редкол.: И. Л. Галинская (отв. ред) и др. – М.: ИНИОН, 2001. – 288 с.
3. Уорф, Б. Л. Наука и языкознание / Б. Л. Уорф // Новое в лингвистике: сб. – М.: Иностран. лит., 1960. – Вып. 1. – С. 169–182.
4. Коул, М. Культура и мышление. Психологический очерк / М. Коул, С. Скрибнер ; пер. с англ. П. Тульviste. – М.: Прогресс, 1977. – 264 с.
5. Protection and Promotion of Linguistic Diversity of the World. Yuelu Proclamation. International Conference “Role of linguistic diversity in building a global community with shared future: protection, access and promotion of language resources”. 19–21 September 2018. Changsha, The People’s Republic of China. – URL: https://en.unesco.org/sites/default/files/yuelu_proclamation_en.pdf

М. Ф. Косолапов,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного
права Саратовской государственной
юридической академии*

M. F. Kosolapov,

*Candidate of Law, Associate Professor
of the Saratov State Law Academy
kosolapov_mf@mail.ru*

ПРИНЦИП ДЕМОКРАТИИ: ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Аннотация: статья посвящена рассмотрению основ международно-правового регулирования и исследованию центральных направлений деятельности международных организаций (на примере ООН и Совета Европы) в области демократии и демократического правления. Анализ сложившейся международно-правовой практики свидетельствует о том, что демократия становится основополагающим принципом международного права. Наполнение транснационального стандарта демократии (демократического правления) правовым содержанием осуществляется в первую очередь посредством международно-правового регулирования и практики защиты прав и свобод человека. В работе автор приходит к следующему выводу: на данный момент, ввиду многовариантности подходов к реализации демократии в мире, на международном уровне достаточно сложно сформировать единую, образцовую модель демократии. Роль международного сообщества сводится только к определению и защите отдельных базисных ценностей, без которых не может существовать ни одна из форм демократии.

Ключевые слова: демократия, международный стандарт, унификация, международные организации, национальная правовая система, правовая позиция.

The principle of democracy: the transnational dimension

Abstract: *the article is devoted to consideration of the fundamental international legal regulation and study of the main activities of international organizations (for example UN and Council of Europe) in the field of democracy and democratic governance. An analysis of current international legal practice shows that democracy is becoming a fundamental principle of international law. Filling-up the transnational standard of democracy (democratic governance) with legal content is carried out primarily through international legal regulation and the practice of protecting human rights and freedoms. In this paper, the author comes to the following conclusion: at the present moment, due to the multi-variant approaches to the implementation of democracy in the world, it is quite difficult to form a single, pattern model of democracy at the international level. The role of the international community is only to define and protect certain basic values, without which neither of democracy forms can exist.*

Keywords: *democracy, international standard, unification, international organizations, national legal system, legal position.*

Демократия возникла и на протяжении долгого времени развивалась исключительно на национальном уровне. В связи с этим в течение многих лет данный термин не относился к общепринятым и широко применяемым в международном публичном праве, однако анализ международных документов, принятых в рамках международных организаций и конференций за последние десятилетия, свидетельствует о том, что он является не только характеризующим элементом современного государства, но и «активно используется и реализуется в рамках международной правовой системы» [1, с. 2].

Общая позиция о том, что «демократия – это универсальная ценность, основанная на свободном волеизъявлении народа, который определяет свои политические, социальные и культурные системы, и на его активном участии в решении вопросов, касающихся всех аспектов его жизни» была выражена главами государств по результатам Всемирного саммита 2005 г. [2].

Данные изменения в значительной степени затрагивают права и интересы государств в связи с тем, что установление каких-либо стандартов, касающихся внутренней организации государственной власти, порядка организации и проведения выборов может быть воспринято как посягательство на суверенные права государств, прямое вмешательство во внутренние дела.

Международно-правовая основа демократии достаточно специфична. Здесь отсутствуют какие-либо договорные источники, раскрывающие ее понятие, характерные признаки, напрямую провозглашающие демократию как принцип современного международного

права. В большинстве случаев международно-договорное закрепление демократических аспектов раскрывается посредством регулирования элементов, напрямую связанных с демократией, через рекомендательные акты международных организаций, конференций и органов.

Лидирующие позиции на универсальном уровне в области поощрения и развития демократии принадлежат Организации Объединенных Наций. В первую очередь речь идет о поддержке демократии путем выработки единых подходов к организации и проведению выборов, рациональной организации политического процесса в государствах-членах. Организация неоднократно отмечала, что принцип демократии является основополагающим принципом, в том числе и для нее самой. Вместе с тем в Уставе ООН 1945 г. обозначенный принцип не только не закреплен, термин «демократия» в нем ни разу не упоминается. Данный факт можно объяснить историческими и международно-правовыми особенностями, существовавшими на момент принятия Устава: во-первых, как отмечает сама Организация [3], на момент принятия учредительного акта «система демократического устройства» существовала только на территории отдельных государств, а во-вторых, как представляется, внесение вопросов демократии в повестку дня Организации – это результат длительной эволюции взглядов государств на такие явления, как права человека, национальный суверенитет и т.д.

Вместе с тем в Уставе можно найти несколько связанных с понятием «демократия» принципов и норм. Неоднократно отмечалось, что определенной отсылкой к рассматриваемому понятию является его преамбула, которая гласит: «Мы народы...», тем самым делается акцент на один из основополагающих элементов демократии, указывающий, что источником легитимности суверенных государств, включая и ООН в целом, является воля народа. Кроме того, нельзя отрицать, что закрепление в Уставе принципов равноправия и самоопределения народов, всеобщего уважения прав и свобод человека, а также наличие достаточно широких полномочий по поддержанию международного мира и безопасности предоставили Организации возможность активно содействовать распространению и развитию демократических форм правления в государствах-участниках.

Принимая во внимание наличие прямой и неразрывной связи между демократией и правами человека, зафиксированной в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., можно сделать вывод, что самую многочисленную группу документов, подтверждающих концепцию о том, что демократия является одной из основных универсальных ценностей и принципов ООН, составляют договоры и иные документы, касающиеся прав и свобод человека.

Активная роль ООН в поощрении развития прав человека и основных свобод позволяет Организации играть важную роль в разработке и содействии осуществлению стандартов, лежащих в основе демократии и обеспечения верховенства права.

Всеобщая декларация прав человека и основных свобод 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и ряд других документов закрепляют право человека на «участие в периодических нефальсифицированных выборах». Обобщая внутригосударственную практику реализации ст. 25 Международного пакта в государствах-членах, Комитет ООН по правам человека в Замечании общего порядка № 25 (57) [4] немного дополнил лаконичное содержание статьи, выявив наиболее эффективную модель реализации избирательных прав граждан. Им были сформулированы ряд правовых позиций, которые могут служить критерием оценки демократичности избирательного процесса, соответствия правоприменительной практики в государстве согласно их обязательствам по Пакту.

Однако демократию с точки зрения прав человека недостаточно воспринимать как реализацию исключительно избирательного права. Она подразумевает более широкий спектр прав, без которых построение подлинной демократии невозможно: свобода выражения мнений, свобода мысли, совести и религии, свобода собраний и ассоциаций и ряд других.

Отдельную группу составляют документы, касающиеся лиц, чьи права и интересы необходимо особо учитывать при осуществлении государственной власти: права коренных и малочисленных народов, инвалидов и т.д.

Значительное внимание проблемам демократии уделяется в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН [5], Совета по правам человека [6]. Что касается практической деятельности в поддержку демократии, то она осуществляется Департаментом по политическим вопросам и вопросам миростроительства, Программой развития ООН, Фондом демократии, Департаментом операций по поддержанию мира, а также через комитеты по правам человека ООН и Управление Верховного комиссара по правам человека.

Анализ документов, принятых в рамках перечисленных органов ООН, показывает, что понимание демократии с точки зрения Организации достаточно нейтрально, в нем отсутствует какая-либо четкость дефиниции.

Определение ООН контуров демократического правления осуществляется путем его сравнения и противопоставления с другими, недемократическими формами. Очертания понятия определяются

посредством выявления характеризующих ее элементов: наличие механизма, при котором граждане наделены властью через выборы, и системы управления, при которой руководители несут ответственность за свои действия перед гражданами. Кроме того, подлинная демократия невозможна, с точки зрения Организации, без уважения всех прав человека и основных свобод. Последний элемент имеет ключевое значение, так как именно на тесной взаимосвязи демократии и прав человека основываются право и возможность Организации содействовать укреплению и развитию демократических процессов в государствах-участниках. основополагающие документы в области прав человека, принятые в рамках ООН, дополняют и расширяют положения Устава ООН относительно понятия «демократия». В связи с этим неоднократно указывается на то, что в мире не может существовать какой-либо одной, приемлемой для всех, модели демократии, что существуют различные ее формы и множественность подходов к пониманию ее содержания [7, с. 22].

На региональном уровне в силу более высокой степени общности государств в области культуры, экономики, схожести моделей правового регулирования, исторического развития интеграционные процессы выражены более рельефно, в связи с чем механизм выработки общих подходов к содержанию демократии конкретизирован в большей степени по сравнению с универсальным.

Так, в отличие от ООН, Устав Совета Европы (далее – СЕ или Организация) в своем тексте непосредственно провозглашает, что демократия является общей ценностью государств-членов Организации. В преамбуле Учредительного акта Организации провозглашено, что «правительства... утверждая свою приверженность духовным и моральным ценностям, которые являются общим достоянием их народов и подлинным источником принципов свободы личности, политической свободы и верховенства права, лежащих в основе любой истинной демократии... приняли настоящий Устав». Приверженность демократическому режиму государств-членов была подтверждена и в тексте Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Как отметил Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ или Суд) в одном из своих решений, «демократия является не только основополагающей чертой европейского общественного порядка – Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. была разработана в целях продвижения и поддержания идеалов и ценностей демократического общества. Суд подчеркнул, что демократия является единственной политической моделью, предусмотренной в Конвенции и соответствующей ей» [8]. Таким образом

членство СЕ «базируется на трех основополагающих принципах: обеспечение соблюдения прав человека и основных свобод, верховенство права и наличие подлинной плюралистической демократии, основанной на духовных и моральных ценностях, которые являются общим европейским достоянием» [9].

Как представляется, если на первоначальном этапе упоминание в тексте термина «демократия» провозглашалось исключительно как принцип, без которого невозможно представить функционирование правозащитного механизма, то в процессе функционирования органов Совета Европы оно стало наполняться конкретным содержанием. Парламентской Ассамблеей, Комитетом Министров, Европейским Судом по правам человека, Европейской комиссией за демократию через права (Венецианской комиссией) и рядом других органов Организации был сформирован общий комплекс европейских стандартов демократии. ПАСЕ, Комитет Министров содействуют развитию демократии, как правило, путем рекомендаций государствам-членам [10], осуществления мониторинговых миссий, осуществления контроля за исполнением решений Европейского суда и т.д.

Роль Европейского суда по правам человека в системе органов Совета Европы по поддержанию демократии имеет ряд специфических черт. Во-первых, в отличие от актов всех других органов Совета Европы, которые носят рекомендательный характер, его решения являются обязательными для государства-участника, а с учетом их прецедентного характера, содержание его постановлений учитывается и другими государствами-участниками. Во-вторых, правовые позиции по отдельным аспектам демократии формируются Европейским судом по правам человека в первую очередь на основе положений Конвенции 1950 года и Протоколов к ней, а также на основе обобщения и анализа общеевропейского опыта построения демократии в результате реализации электоральных прав граждан [11, с 22]. Так, например, среди «российских» дел, где Судом были изложены отдельные правовые позиции по вопросам демократии в рамках ст. 3 Протокола № 1 можно назвать «Davydov and Others v. Russia», «Yabloko Russian United Democratic Party and Others v. Russia», «Communist party of Russia and Others v. Russia» [12]. В-третьих, поддержание демократии ЕСПЧ осуществляется в форме судебного разбирательства, в рамках которых им осуществляется оценка соответствия законодательства и правоприменительной внутрисударственной практики обязательствам, принятым государством при вступлении в Совет Европы.

Если оценивать объем работы в области укрепления, развития демократии, то Венецианская комиссия, безусловно, занимает лиди-

рующее место. При этом речь идет не только о европейском правовом поле, аналог данного органа трудно найти и на универсальном уровне. Работа Комиссии осуществляется по трем направлениям: демократические институты и права человека; правосудие (в том числе и конституционное); электоральный процесс и деятельность политических партий. Магистральным направлением деятельности ВК является предоставление консультативной правовой помощи государствам Совета Европы при осуществлении реформ национальной правовой системы в соответствии с общеевропейскими и мировыми стандартами в области демократии, защиты прав человека и верховенства права. По инициативе государств, органов Совета Европы Комиссия осуществляет подготовку заключений по проектам конституций, поправок к ней [13], а также иного конституционного законодательства, оказывает содействие в их разработке. Помимо целевых заключений принимаются и обобщенные сборники правовых позиций по конкретному правовому вопросу. Данные сборники адресованы всем заинтересованным субъектам, в том числе и членам Комиссии, столкнувшимся с конкретным правовым вопросом [14].

Порядок работы ВК позволяет сделать вывод, что ее правовые стандарты (мнения) имеют субсидиарную (вторичную) природу. В их основе лежат положения действующего международного права (в том числе и «soft law», и судебный прецедент). Комиссия обращается к документам ООН, органов СЕ, обобщая и развивая их положения по вопросам своей деятельности. Анализируя международную практику, интерпретируя ее положения, обобщая внутрисударственный опыт государств-членов, Комиссия стремится выявить «лучшую» модель демократического правления, правового регулирования и правоприменительной практики с точки зрения принципов правового государства и прав человека.

При всех достоинствах стандартов, касающихся основ демократии, вырабатываемых в рамках деятельности Венецианской комиссии, они не свободны от ряда недостатков. Опора на общеевропейский (или международный) консенсус не способствует выработке целостных стандартов по всем основным вопросам реализации демократии. Как отмечает В.И. Лафитский, «некоторые из них отличаются излишней детализацией, другие отличаются чрезмерной абстрактностью» [15, с. 19]. Кроме того, как отмечает сама Комиссия, в некоторых случаях ее правовые позиции (мнения) «относятся к конкретной стране, и по этой причине любой разрабатываемый принцип и любая рекомендация, содержащаяся в заключении, должны рассматриваться в конкретном конституционном контексте этой страны» [16]. Отсутствует одно-

родность и в практике применения стандартов Комиссией: иногда прослеживается так называемая практика двойных стандартов, выражающаяся в предъявлении различных требований для западных демократий и для стран новой демократии [17, с. 91]. Помимо этого, анализ практики формирования демократических стандартов ВК позволяет сделать вывод о том, что они, хотя и направлены на формирование транснационального подхода к ключевым элементам демократии, в силу своей рекомендательной природы предопределяют достаточную свободу усмотрения государств относительно практики и объема их реализации.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что такие категории, как «демократия», «демократическое правление», «народовластие», перешли в разряд общечеловеческих ценностей, что во многом исключает произвольность их национальной трактовки. Формирование международного стандарта демократического правления в первую очередь происходит в рамках правозащитной деятельности международных организаций и органов. При этом международные организации не пытаются вывести единый стандарт демократии, не пропагандируют какую-либо одну ее модель. Их роль, как правило, сводится к определению и защите отдельных базисных ценностей, без которых не может существовать ни одна из форм демократии.

Подобная позиция международных организаций и международного сообщества в целом легко объяснима. Имеющиеся индивидуальные особенности у государств-членов предопределяют многовариантность подходов к реализации демократии, не позволяют выявить единую, образцовую модель демократии: существуют парламентские, президентские и даже монархические демократии. Совершенно очевидно, что демократия унитарного государства не может служить стандартом для демократии, существующей в рамках федеративного государства. В каждом конкретном случае модель демократии будет характеризоваться индивидуальным набором признаков и характерных черт.

Список литературы:

1. Дадуани, А. Г. Роль Организации Объединенных Наций в содействии демократии: международно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юр. наук / А. Г. Дадуани. – М., 2006.
2. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. Принят резолюцией 60/1 Генеральной Ассамблеи ООН от 16 сентября 2005 г. – URL: <https://www.un.org> (дата обращения: 20.05.2020).
3. Демократическое управление. – URL: <https://www.un.org> (дата обращения: 21.05.2020).

4. General Comment No. 25 – The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25) CCPR/C/21/Rev/1/Add/7. – URL: <https://tbinternet.ohchr.org> (дата обращения: 20.06.2020).

5. Развитие и упрочение демократии. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 2001 г. – URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/55/96> (дата обращения: 20.05.2020).

6. Права человека, демократия и верховенство права. Резолюция, принятая Советом по правам человека 19\36 2012 г. – URL: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/19/36 (дата обращения: 22.05.2020).

7. Кутейников, А. Е. Демократия вне государства? Деятельность много-сторонних международных структур по созданию современной демократической модели / А. Е. Кутейников // Актуальные проблемы Европы. – 2015. – № 3.

8. Moscow Branch Of The Salvation Army v. Russia. (Application no. 72881/01). – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77249> (дата обращения: 10.06.2020).

9. Резолюция ПАСЕ № 1547 (2007) «О состоянии прав человека и демократии в Европе». – URL: <https://www.coe.int> (дата обращения: 13.06.2020).

10. Recommendation CM/Rec (2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) (Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies); Рекомендация ПАСЕ № 1791 (2007) «О состоянии прав человека и демократии в Европе». – URL: <https://www.coe.int> (дата обращения: 12.06.2020).

11. Бояшов, А. С. Роль судей Европейского суда по правам человека в поддержании демократических норм / А. С. Бояшов // Актуальные проблемы Европы. – 2015. – № 3.

12. HUDOC – European Court of Human Rights // <https://hudoc.echr.coe.int> (дата обращения: 13.06.2020).

13. Bill № 141 «Constitution of Malta (Amendment № 2) Bill» CDL-REF(2020)036. – URL: <https://www.venice.coe.int> (дата обращения: 14.06.2020).

14. Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Constitutional Provisions for Amending the Constitution. CDL-PI(2015)023; Compilation of Venice Commission Opinions and reports Concerning freedom of Expression and media CDL-PI(2016)011; Compilation of Venice Commission Opinions and reports Concerning electoral systems CDL-PI(2019)001; Code of good practice in electoral matters (CDL-AD (2002)023rev-2). – URL: <https://www.venice.coe.int/> (дата обращения: 23.06.2020).

15. Лафитский, В. И. Стандарты Венецианской комиссии Совета Европы в контексте проблем обеспечения национального электорального суверенитета / В. И. Лафитский // Избирательное законодательство и практика. – 2016. – № 4.

16. Сайт Венецианской комиссии. – URL: <https://www.venice.coe.int> (дата обращения: 22.06.2020).

17. Гришин, Н. В. Международный уровень управления в сфере избирательного процесса / Н. В. Гришин // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2015. – № 3 (44).

А.Ю. Соколов,

*доктор юридических наук, профессор,
директор Саратовского филиала
Института государства и права
Российской академии наук*

A.Yu. Sokolov,

*Doctor of law, Professor,
Director of the Saratov branch
of the Institute of state and law
of the Russian Academy of Sciences
aysockolov@mail.ru*

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ УЧАСТИЯ СУБЪЕКТОВ КОММЕРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Аннотация: актуальность статьи связана с необходимостью выработки и реализации эффективной правовой политики в сфере производства по делам об административных правонарушениях. Цель статьи – выявить проблемы правового регулирования в сфере применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и сбора доказательств с участием субъектов коммерческой деятельности. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. На основе анализа законодательства и подзаконных нормативных актов в административно-деликтной сфере делается вывод о необходимости совершенствования правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях. Автором предложено уйти от попыток поиска экономической выгоды в сфере обеспечения безопасности, установив справедливый вид и размер административного наказания, соответствующий степени вреда, причиненного совершением административного правонарушения, и исключив возможность участия субъектов коммерческой деятельности в производстве по делам об административных правонарушениях, чьи функции следует передать государственным или муниципальным органам и организациям. Обосновывается необходимость регулирования порядка реализации фиксации административных правонарушений с помощью работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, а также перемещения задержанных транспортных средств на специализированные стоянки и их хранения на федеральном уровне – Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова: правовое регулирование, правовая политика, производство по делам об административных правонарушениях, субъекты коммерческой деятельности, фиксация административных правонарушений в сфере дорожного движения с помощью работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, перемещение задержанных транспортных средств на специализированные стоянки, хранение задержанных транспортных средств на специализированных стоянках.

Legal regulation of the participation in the proceedings on administrative offences of subjects of commercial activity

Abstract: *the relevance of the article is related to the need to develop and implement an effective legal policy in the field of proceedings in cases of administrative offenses. The purpose of the article is to identify the problems of legal regulation in the field of application of measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses and evidence collection with the participation of commercial entities. The tasks were implemented using General scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Based on the analysis of legislation and bylaws in the administrative and tort sphere, it is concluded that it is necessary to improve the legal regulation of proceedings in cases of administrative offenses. The author suggests avoiding attempts to find economic benefits in the field of security by establishing a fair type and amount of administrative punishment corresponding to the degree of harm caused by the Commission of an administrative offense, and excluding the possibility of participation of commercial entities in proceedings on administrative offenses, whose functions should be transferred to state or municipal bodies and organizations. The article substantiates the need to regulate the procedure for recording administrative offenses using special technical means operating in automatic mode, as well as the movement of detained vehicles to specialized Parking lots and their storage at the Federal level – the Code of the Russian Federation on administrative offenses.*

Keywords: *legal regulation, legal policy, proceedings in cases of administrative offenses, commercial entities, recording of administrative offenses in the field of traffic using special technical means operating in automatic mode, movement of detained vehicles to specialized Parking lots, storage of detained vehicles in specialized Parking lots.*

В настоящее время действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [1] (далее – КоАП РФ) не содержит упоминания о субъектах коммерческой деятельности в качестве участников производства по делам об административных правонарушениях.

Вместе с тем российское законодательство допускает два случая их вовлеченности. На стадии возбуждения дела в процессе производства по делам об административных правонарушениях могут участвовать индивидуальные предприниматели и юридические лица:

а) *осуществляющие фиксацию административных правонарушений в сфере дорожного движения с помощью работающих в автоматическом режиме специальных технических средств;*

б) *осуществляющие деятельность по перемещению задержанных транспортных средств на специализированные стоянки и их хранению на специализированных стоянках.*

Правовым основанием участия индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в процессе фиксации нарушений правил дорожного движения выступают нормы п. 1 ч. 1 ст. 4 Федерального

закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [2], относящие элементы обустройства автомобильных дорог к объектам концессионного соглашения. Пункт 5 ст. 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3] определяет специальные технические средства для фиксации нарушений правил дорожного движения как элементы обустройства автомобильных дорог, что допускает возможность нахождения средств автоматической фиксации в собственности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Нормы, затрагивающие правила установки и применения специальных технических средств, утверждены на ведомственном уровне, являются общими и распространяются на всех субъектов, использующих средства автоматической фотовидеофиксации.

Выбор мест установки средств автоматической фиксации должен осуществляться на основании анализа аварийности на участках автомобильных дорог с высокой вероятностью возникновения ДТП [4, п. 78].

Единые правила применения специальных технических средств независимо от категории собственника утверждены национальным стандартом Российской Федерации, введенным в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11 октября 2016 г. № 1368-ст [5]. В соответствии с указанным подзаконным нормативным актом места установки стационарных и передвижных технических средств, а также маршруты передвижения транспортных средств с установленными мобильными техническими средствами автоматической фотовидеофиксации должны быть согласованы в установленном порядке. Сами технические средства автоматической фотовидеофиксации должны быть сертифицированы в качестве средства измерения и иметь свидетельство о метрологической поверке.

Во втором случае правовое регулирование деятельности по перемещению задержанных транспортных средств на специализированные стоянки и их хранению на специализированных стоянках осуществляется законодательством субъектов Российской Федерации [6, 7]. В соответствии с ч. 11 ст. 27.13 КоАП РФ лицо, привлеченное к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, оплачивает стоимость перемещения и хранения задержанного транспортного средства. Сроки и тарифы устанавливаются упол-

номоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с методическими указаниями, утвержденными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги).

Анализ приведенного законодательства свидетельствует о том, что в обоих случаях порядок участия субъектов коммерческой деятельности в производстве по делам об административных правонарушениях регулируется иными, чем КоАП РФ, нормативными актами, в большей степени подзаконными. В отдельных случаях подобное регулирование не учитывает специфики указанной категории субъектов либо является фрагментарным.

Вместе с тем подобный подход идет вразрез с подготовленной концепцией реформы административно-деликтного законодательства. Разработчики опубликованной в 2019 г. Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [8] среди прочих обязательных требований по совершенствованию административно-деликтного законодательства указали на необходимость включения норм об административных правонарушениях в единый законодательный акт (п. 2.1.1. Концепции), а также усиления правовой регламентации осуществляемой уполномоченным органом процедуры производства по делам об административных правонарушениях, зафиксированных с помощью работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, включая закрепление обязательных требований к использованию таких специальных технических средств, а также параметров фото- и видеоматериалов (п. 5.1.6. Концепции).

Несмотря на разделяемую многими исследователями обоснованность предлагаемых изменений [9, с. 443; 10, с. 456, 463], они не в полной мере восприняты проектом Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [11] (далее – проект ПКоАП РФ), подготовленным Минюстом России.

Более того – проект ПКоАП РФ не предполагает изменения действующего российского законодательства в части участия в производстве по делам об административных правонарушениях субъектов коммерческой деятельности.

Их привлечение в свое время государством было обусловлено, в общем-то, благой целью – стремлением сэкономить бюджетные денежные средства, одновременно продолжая эффективную реализацию контрольно-надзорной функции. Вместе с тем фискальная функция

не свойственна административной ответственности, основной целью которой выступает предупреждение совершения новых правонарушений (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ).

Тем не менее, случаи, свидетельствующие о стремлении извлечь определенную экономическую выгоду, изменяя законодательство об административных правонарушениях и подменяя его основные цели, неоднократно имели место в истории Российского государства. Причем исторические примеры неизбежно свидетельствуют о негативном эффекте, вызываемом преимущественной концентрацией государственных органов на получении экономической выгоды от реализации мер административной ответственности в ущерб достижения ее главной цели – превенции административных правонарушений.

Так, еще в 20-х годах прошлого века разрешение использования административного штрафа в качестве источника пополнения местного бюджета [12] и ничем не ограниченная компетенция административных органов, которые «старались урегулировать обязательными постановлениями буквально все стороны быта и обихода» [13, с. 274], привели к двойному увеличению количества взысканий административных штрафов. Подобная ситуация была частично устранена принятием положения, ограничивающего перечень вопросов, относящихся к компетенции местных органов по установлению административной ответственности [14].

В дальнейшем распространение наложения административного штрафа на юридические лица и органы управления [15, гл. V] повлекло за собой принятие значительного количества нормативных актов, предусматривающих их привлечение к административной ответственности за совершение правонарушений в различных сферах. Более того, штрафы за отдельные виды правонарушений могли быть взысканы в безакцептном порядке [16]. В результате государственные предприятия стали планировать административные штрафы в смету расходов, закладывать в себестоимость производимого товара, вместо того чтобы осуществлять профилактические меры и создавать условия для предотвращения совершения правонарушений [17, с. 16]. Конец ситуации положил Верховный Совет СССР, отменив возможность наложения штрафов в административном порядке на учреждения, предприятия и организации [18].

Впоследствии использование средств, полученных от исполнения административных штрафов, в качестве одного из источников формирования бюджета началось после принятия Конституции РФ 1993 года [19], отнесшей полномочия по установлению административной

ответственности к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В результате начинается активная деятельность регионального законодателя. Нормативно-правовые акты субъектов РФ в нарушение федеральных норм регулировали вопросы Общей части Кодекса РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. [20], увеличивали размеры административных взысканий, вводили новые виды и составы административной ответственности, затрагивали иные вопросы, относящиеся к федеральной компетенции. Отчасти данная ситуация была вызвана тяжелым финансовым положением регионального бюджета. Предел параллельного регулирования сферы административной ответственности множественными федеральными и региональными нормативными актами, как законодательного, так и ведомственного характера, был положен принятием КоАП РФ.

Тем не менее, в современный период законодатель продолжает политику поиска вариантов снижения финансовых затрат на обеспечение реализации государственных функций, включая увеличение размеров административных штрафов и привлечение к участию в производстве субъектов коммерческой деятельности.

Во-первых, действующий КоАП РФ на настоящий момент продолжает играть роль фискального инструмента, допуская применение административного штрафа к гражданам за совершение отдельных правонарушений в размере до пятисот тысяч рублей, а к должностным лицам – в размере до одного миллиона рублей, при условии, что минимальный размер оплаты труда составляет всего двенадцать тысяч сто тридцать рублей [21].

Во-вторых, отдельные функции, реализовывавшиеся ранее государством, переданы законодателем коммерческим организациям и индивидуальным предпринимателям.

Сначала отдельные региональные нормативные акты начали допускать предоставление функций по хранению задержанных транспортных средств специальным стоянкам, находящимся в собственности коммерческих субъектов [22].

Впоследствии принятие Федерального закона от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [23], передавшего полномочия по регламентации порядка перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов и возврата транспортных средств к компетенции субъектов Российской Федерации, повлекло за собой наделение субъектов коммерческой деятельности функциями по перемещению и хранению транспортных средств.

Применение средств автоматической фиксации коммерческими субъектами стало возможным вследствие внесения изменений в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [24], преследовавших цель создания благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в проекты, реализуемые на концессионной основе на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

С одной стороны, привлечение негосударственных субъектов существенно снижает расходы на выплату должностных окладов сотрудников государственных органов, приобретение эвакуаторов, специальных технических средств и содержание специализированных стоянок, с другой стороны, имеет место передача государственных функций по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях заинтересованным лицам, получающим от реализации данной функции материальную выгоду, зависящую, в свою очередь, от количества совершенных административных правонарушений.

В целях получения неправомерной прибыли нередки случаи злоупотребления коммерческими субъектами предоставленными полномочиями, когда эвакуация транспортного средства и применение специальных средств фото- и видеофиксации правонарушений происходит с существенными нарушениями установленного порядка [25, с. 72; 26].

Следует согласиться с мнением, разделяемым многими учеными, о неприемлемости подобной политики, преследующей цели экономической выгоды, направленной, в том числе, на поиск средств пополнения бюджета, что идет в ущерб с целями обеспечения безопасности, предупреждения и пресечения правонарушений [13, с. 302], [27, с. 502–504].

В качестве возможного выхода из указанной ситуации законодатель предлагает допустить к использованию специальные технические средства, имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или работающие в автоматическом режиме средства фото- и киносъемки, видеозаписи, исключительно находящиеся в собственности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации [28].

И хотя профильным Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству обоснованно указано на технические недоработки указанного законопроекта [29], сам подход представляется абсолютно оправданным.

Более того, необходимо в принципе уйти от попыток поиска экономической выгоды в сфере обеспечения безопасности, уста-

новив справедливый вид и размер административного наказания, соответствующий степени вреда, причиненного совершением административного правонарушения, и исключив возможность участия субъектов коммерческой деятельности в производстве по делам об административных правонарушениях, чьи функции следует передать государственным или муниципальным органам и организациям.

Порядок реализации фиксации административных правонарушений с помощью работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, а также перемещения задержанных транспортных средств на специализированные стоянки и их хранения, детально должен регулироваться федеральным законом – Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Список литературы:

1. Об административных правонарушениях : кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.08.2020).

2. О концессионных соглашениях : федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30, ч. 2, ст. 3126; – 2018. – № 53, ч. 1, ст. 8451.

3. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ (в ред. от 20 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 46, ст. 5553; – 2020. – № 9, ст. 1131.

4. Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 (в ред. от 30 декабря 2016 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.08.2020).

5. Об утверждении национального стандарта Российской Федерации : приказ Росстандарта от 11 октября 2016 г. № 1368-ст // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант-Максимум» (дата обращения: 23.08.2020).

6. О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств : закон Московской области от 6 июля 2012 г. № 102/2012-ОЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) // Ежедневные новости. Подмосковье. – 2012. – 6 июля; – 2019. – 23 апр.

7. О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированные стоянки, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата транспортных средств на территории Саратовской области : закон Саратовской области от 6 декабря 2012 г. № 200-ЗСО (в ред. от 3 августа 2020 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. – 2012. – № 48; – 2020. – № 4.

8. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 2019 года // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант-Максимум» (дата обращения: 23.08.2020).

9. Соловей, Ю.П. Еще раз о необходимости реформы законодательства об административной ответственности / Ю.П. Соловей // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – Том 16. – № 4. – С. 442–453.

10. Авдейко, А.Г. Реформирование законодательства об административных правонарушениях / А.Г. Авдейко, Д.А. Газизов // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – Том 16. – № 4. – С. 454–467.

11. Проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Официальный сайт проектов нормативно-правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99061> (дата обращения: 23.08.2020).

12. Положение о местных финансах : постановление ЦИК СССР от 25 апреля 1926 г. // Собр. законодательства СССР. – 1926. – № 31, ст. 199.

13. Максимов, И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. – М.: Норма, 2009. – 464 с.

14. Об утверждении положения об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о налогах за их нарушение взысканий в административном порядке : декрет ВЦИК СНК РСФСР от 28 июня 1926 г. // Собр. узаконений РСФСР. – 1926. – № 39, ст. 304.

15. Положение о государственном подоходном налоге : постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 24 сентября 1926 г. // Собр. законодательства СССР. – 1926. – № 63, ст. 484.

16. О порядке взыскания штрафов с колхозов, совхозов, промышленных, транспортных, строительных и других предприятий и хозяйственных организаций и их руководителей за уклонение от участия в дорожных работах, а также денежных взносов взамен участия в дорожных работах : постановление Совета Министров РСФСР от 12 января 1960 г. № 40 // Собр. постановлений РСФСР. – 1960. – № 2, ст. 5.

17. Анিকেенко, Ю.Б. Административная ответственность юридических лиц (материально-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005. – 26 с.

18. О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке : указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. // Ведомости ВС СССР. – 1961. – № 35, ст. 368.

19. Конституция РФ 1993 года // Рос. газ. – 2020. – 4 июля.

20. Об административных правонарушениях : кодекс РСФСР от 20 июня 1984 г. // Ведомости ВС РСФСР. – 1984. – № 27, ст. 909.

21. О минимальном размере оплаты труда : федеральный закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 26, ст. 2729; – 2019. – № 52, ч. 1, ст. 7781.

22. Об организации хранения задержанных транспортных средств : постановление Правительства Москвы от 9 апреля 2002 г. № 276-ПП // Тверская, 13. – 2002. – 21 мая.

23. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 17, ст. 2310; – 2014. – № 42, ст. 5615.

24. О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 265-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30, ч. 1, ст. 4266; – 2016. – № 27, ч. 1, ст. 4208.

25. Майоров, В.И. Правовые проблемы применения специальных технических средств автоматической фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения / В.И. Майоров, А.Д. Дымберов, П.В. Молчанов // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2016. – № 3 (37). – С. 69–77.

26. Генпрокуратура РФ: частные видеокамеры на дорогах возможны при соблюдении законов // Тасс, информационное агентство. – URL: https://www.gazeta.ru/auto/2016/01/21_a_8033705.shtml (дата обращения: 23.08.2020).

27. Гришкoveц, А.А. Проблема фискальной направленности Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / А.А. Гришкoveц // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – Т. 16. – № 4. – С. 498–505.

28. О внесении изменения в статью 2.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (об установлении требований к специальным техническим средствам, имеющим функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или работающим в автоматическом режиме средствами фото- и киносъемки, видеозаписи) : законопроект № 743069-7. Внесен депутатами Государственной Думы И.В. Лебедевым, Я.Е. Ниловым, А.Н. Диденко, А.С. Старовойтовым, А.Н. Свинцовым, А.Б. Курдюмовым 1 июля 2019 г. // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/743069-7> (дата обращения: 23.08.2020).

29. Заключение по проекту федерального закона № 743069-7 «О внесении изменения в статью 2.61 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», внесенному депутатами Государственной Думы И.В. Лебедевым, Я.Е. Ниловым, А.Н. Диденко и другими, Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/743069-7> (дата обращения: 23.08.2020).

В. А. Пономаренков,
кандидат юридических наук,
доцент, преподаватель
ГБОУ СОШ ОЦ «Южный город»
Самарская область»

V. A. Ponomarenkov,
*Candidate of Law, Associate professor,
Teacher of secondary school
"Southern City" Samara region "*
2770402@mail.ru

С. А. Курушин,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционно-
го и административного права
Самарского филиала Московского
городского педагогического
университета

S. A. Kurushin,
*Ph. D. in economic, Associate professor,
Associate Professor of the Department
of constitutional and administrative law
of the Samara branch of the Moscow city
pedagogical University*

БИОЛОГИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ОПОЗНАНИЯ

Аннотация: в статье рассматриваются фундаментальные основы «процессуального опознания», в основе которого лежит такая способность мозга, как «память», представляющая собой процесс функционирования человеческой психики по накоплению, сбережению и отображению (воссозданию) внешне воспринятой информации (объекта). Обосновывается, что механизм процессуального опознания, основываясь на памяти, воссоздает образ ранее воспринятого объекта (человека, предмета и др.) и на основе этого либо отождествляет объект, либо устанавливает только его сходство с ранее воспринятым образцом, либо указывает на отсутствие тождества. Указывается, что хотя уголовно-процессуальный закон достаточно четко регламентирует порядок «предъявления для опознания», однако это не дает гарантии недопущения процессуальных и судебных ошибок.

Ключевые слова: опознание; визуальное восприятие; уголовно-процессуальный закон; нейрофизиологические процессы.

Biology of procedural identification

Abstract: the article discusses the fundamental basis of «procedural identification», which is based on such brain capacity as «memory», which is the process of functioning of the human psyche in accumulating, saving and displaying (reconstructing) externally perceived information (object). It is noted that procedural identification basically has a neurobiological mechanism, which includes functions and cognitive processes that ensure the perception, accumulation, processing, storage and systematization of information about past experience (event) and its subsequent reproduction.

Keywords: identification; visual perception; criminal procedure law; neurophysiological processes.

«Предъявление для опознания» (ст. 193 УПК РФ) рассматривается как самостоятельное следственное действие, в задачу которого входит организация и проведение опознания (узнавание) предъявляемых объектов лицу, которые он ранее наблюдал или которыми владел и т.д. В современных условиях все активнее используются технические средства обнаружения и фиксации действий, а также внешние признаки субъектов, позволяющие осуществить значительное сжатие информации и получить положительный распознавательный результат. Однако далеко не везде данные технические средства функционируют, поэтому в большинстве случаев по-прежнему приходится обращаться к процессуальным механизмам «опознания». Само распознавание «знакомых» и «незнакомых» лиц основано на способности человека «видеть», что выступает одним из основных физиологических феноменов восприятия окружающей среды. При рождении человек не имеет особых зон головного мозга, отвечающих за механизм распознавания лиц, но они развиваются в ходе последующего взросления путем соотнесения воспринимаемых объектов с окружающей реальностью и в результате непосредственного отражения действительности органами чувств. Тем самым «опознание» – это прежде всего нейрофизиологический процесс, в основе которого лежит механизм восприятия окружающего предметного мира, основанного на способности «специализированных» нервных клеток поглощать световое электромагнитное излучение и извлекать из него информацию о форме, цвете и величине рассматриваемых объектов. Визуально восприятие информации (перцепция), как правило, происходит посредством непосредственной фиксации события (явления), которое осуществляется с помощью органов чувств, передающих полученную информацию в центральную нервную систему и мозг. Нейрофизиологические процессы обеспечивают действия механизмов движения глаз, через которые большинство людей воспринимают признаки предметов, соотношение между которыми формирует целостный образ объекта восприятия и сохранение его в памяти. Если же воспринимаемые предметы хорошо знакомы, то достаточно лишь отдельных признаков, чтобы их распознать. При этом следует учитывать, что воспринятая визуальная информация, в зависимости от различных жизненных ситуаций, может подвергаться трансформации в центральной нервной системе, что в итоге и откладывается в памяти человека. Фундаментальной основой организации и проведения опознания выступает такая способность мозга, как «память», которая представляет собой процесс функционирования челове-

ской психики по накоплению, сбережению и отображению (воссозданию) внешне воспринятой информации (объекта). Память имеет весьма сложную структуру, включающую в себя функции и когнитивные процессы, которые обеспечивают восприятие, накопление, переработку, хранение и систематизацию информации о прошлом опыте (событии) и последующее ее воспроизводство. При этом опознающий субъект, основываясь на своей памяти, должен воссоздать образ ранее воспринятого объекта (человека, предмета и др.) и на основе этого либо отождествить объект, либо установить только его сходство с ранее воспринятым образцом, либо указать на отсутствие тождества. Хотя уголовно-процессуальный закон достаточно четко регламентирует порядок «предъявления для опознания», однако это не дает гарантии недопущения процессуальных и судебных ошибок. Известны сотни случаев, когда лица были опознаны как совершившие преступления по совокупности полученных, проверенных и оцененных доказательств, приговаривались к лишению свободы, но через десятки лет выяснялась ошибочность их опознания и непричастность к вменяемым им преступлениям. В чем же причина? По нашему мнению, ключевой причиной ошибочного опознания является не вопрос о несовершенстве процессуального порядка предъявления для опознания, а нейрофизиологические особенности зрительного восприятия и анализа получаемой мозгом информации, т.е. вопросы «биологии процессуального опознания». Более 80% информации об окружающей среде человек получает именно визуально, посредством зрительного анализатора, т.е. «глазами» в сочетании с нейрофизиологическими процессами работы соответствующих участков головного мозга. Для человека зрение играет первейшую роль в познании окружающего мира. Зрение – это универсальный и сильный «адаптивно-коммуникативный анализатор», который функционирует как единая сложная система последовательно-параллельных соединений нервных клеток.

Важнейшим преимуществом зрения двумя глазами является способность воспринимать предметы в объемном изображении и оценивать их относительную отдаленность в пространстве (стереоскопическое зрение). При этом взаимная деятельность полушарий мозга дает возможность различать предметы, их формы, размер, расположение, движение и др. Ряд зон мозга человека непосредственно отвечает за восприятие и распознавание внешности и лиц, работа которых усиливается, если изображение лица человека появляется вместе с изображением его тела. С помощью данного зрительного анализатора, путем получения первичного информационного сигнала, вместе с психофизиологической интерпретацией человеческой

миимики, выражения глаз, эмоциональных состояний, так и других физиологических состояний или изменений человека, осуществляется «адекватное» восприятие и «распознавание» внешности и лица человека, что может вызывать как нейтральное, позитивное, так и негативное эмоциональное восприятие.

Однако различные нарушения зрения человека могут существенно исказить процесс восприятия наблюдаемого им события и формировать определенное психоэмоциональное состояние, порождая чувство раздражения, тревожности и др., а вслед за этим «придать» описываемому объекту несуществующие свойства. При этом восприятие может быть ошибочным (иллюзорным), в процессе которого передается как искаженная, так и полностью несоответствующая реальности информация. В наибольшей степени информационно-зрительные иллюзии основываются на практическом опыте, особенностях анализаторов, изменениях привычных условий и др.[1] Пытаясь компенсировать искаженную сферу восприятия, человек неосознанно подключает другие средства получения информации (слух, осязание, обоняние, интонацию, громкость и др.), что, с одной стороны, может помочь в восприятии «образа» как целостного объекта и узнавании человека, даже при существенном искажении изображения, а с другой – может привести к существенным ошибкам восприятия. Как и другие жизненно важные «анализаторы», человеческое зрение имеет важные, но весьма специфические, физиологические особенности, обеспечивающие восприятие окружающего мира, его явлений и предметов (восприятие цвета, пространства, расстояния и др.).

Самыми узнаваемыми элементами внешности человека являются рост и телосложение, а также «скульптура лица» (глаза, рот, нос, брови и др.), которые также являются причинами ошибочного опознания. Дело в том, что внешняя похожесть людей, не являющихся родственниками, обусловлена «независимыми повторениями» одних и тех же вариаций последовательности ДНК (аллелей), которые выступают носителями генетической информации, вовлеченной в «формирование внешних черт лица». Т.е., если у людей, не состоящих в родстве, эти гены расположены на одном локусе (т.е. на определенном местоположении гена на генетической или цитологической карте хромосомы), то у них будут схожие черты лица.

Выделяют несколько основных параметров, которые в той или иной мере определяют уровень (степень) сходства людей, не являющихся родственниками: форма, тип, расстояние, посадка, расположение внутренних уголков и размер глаз; расстояние между ушами; расстояние между бровями; форма, размеры, длина кончика носа;

ширина рта и области вокруг рта; скулы; форма и охват головы и др. Все эти параметры определяются генами. Вероятность совпадения хотя бы у одной пары людей всех этих параметров составляет – 1/140, а шансов встретиться – один на триллион. Но для того чтобы принять одного человека за другого этого и не нужно, достаточно нескольких из них. В зависимости от особенностей памяти человек, в «общих чертах» (встречалось/не встречалось) может запомнить от двух до семи тысяч лиц. Следует учитывать, что человек с хорошим зрением обычно воспринимает окружающие объекты, не задумываясь, т.е. моментально. Кроме того, в обыденной жизни человек наблюдает и узнает объекты восприятия разного размера и под разным углом наблюдения. Этот факт говорит о том, что вероятность ошибочного восприятия одного человека за другого очень велика. Такая вероятность увеличивается, если восприятие осуществляется лицом, относящимся к определенной расово-культурной общности и находящимся в постоянном окружении представителей данного типа, а опознавать ему приходится представителей иной расово-культурной группы, т.е. значительно увеличивается вероятность принять отдаленно «похожего» за другого человека.

В результате анализа снимков, полученных с использованием магнитно-резонансной томографии мозга испытуемых и демонстрации им фотографических портретов, стало понятно, на что в первую очередь обращает внимание человек при взгляде на другое лицо. Это позволило создать карту «отправных точек» «опознания» на лице человека. Однако люди с нарушением зрения или нейробиологическими расстройствами мозга не всегда могут воспринимать мир с той остротой и четкостью, какая доступна здоровому человеку. Любое нарушение зрения обязательно сказывается на способности глаза к аккомодации (т.е. способности преломлять световые лучи, чтобы одинаково хорошо видеть объекты как на близком, среднем и дальнем расстоянии), обеспечивающей восприятие предметов и явлений окружающей среды. Поскольку у плохо видящих людей скорость восприятия внешних объектов существенно снижена, поэтому им приходится достаточно близко приближаться к объекту, чтобы его рассмотреть, и только затем формировать свое индивидуальное отношение к нему. При проведении «процессуального опознания» происходит процесс «фундаментальной раздвоенности», при котором «возможность восприятия индивидуальных особенностей изображений наблюдаемого объекта сочетается со способностью неизменного (инвариантного) восприятия при изменении различных показателей (освещенности объекта «изменения» его размера, ракурса и др.» [2]

В качестве гипотезы исследования было выдвинуто предположение о том, что «процесс опознания» проходит три основных этапа:

1. «Автоматическое узнавание» – это наиболее универсальная и элементарная форма узнавания, которая проявляется в действии, которое проявляется в виде адекватной (одинаковой) реакции на определенный раздражитель.

2. «Чувство знакомости», т.е. по фотографии, но без возможности отождествления узнанного предмета с раннее воспринятым.

3. Непосредственное отождествление предмета восприятия с предметом опознания – высшей ступенью узнавания является воспринятое ранее (это уже опознавание предмета).

Для проверки данной гипотезы и выявления уровня эффективности процессуального опознания нами был подготовлен и проведен эксперимент, целью которого стал анализ объема восприятия и точности опознания субъектов, на основе анализа числа ошибок, а также уровня фрагментации, т.е. определение «порога» опознания человека – по «изображению» и «вживую». В ходе проведенных экспериментов были смоделированы ситуации, когда неподготовленная аудитория наблюдала определенные «события». Затем, через десять дней, «свидетелей» данного «происшествия» попросили описать увиденных ими людей, а затем опознать их по фотографии и «вживую». Фотографические изображения предъявлялись в условиях направленного внимания, задаваемого предупреждающим стимулом. Анализ взаимодействия во временном интервале между демонстрацией «события-происшествия» и непосредственным представлением опознаваемых лиц первоначально был опосредован предубеждающе-целевым стимулом – демонстрацией фотоизображения опознаваемых лиц. Данная процедура показала, что уровень распознавания по фотографическому изображению в целом составил 17 %. При этом результаты непосредственного отождествления (опознания) показали (в зависимости от количества сделанных ошибок) разные уровни эффективности (по уровню восприятия отождествляющих субъектов): первая (опознающие эффективно – с малым числом ошибок) – 12%; вторая (средне опознающие) – 34%; третья (плохо опознающие – с большим числом ошибок) – 53%.

По нашим оценкам, исходя из проведенных экспериментальных исследований, следует, что точность «процессуального опознания» в целом оценивается на уровне 33%, что указывает на низкую их эффективность и высокий потенциал ошибочного опознания, т.е. добросовестного заблуждения. Поэтому результаты опознания следует подвергать тщательной проверке и оценке. На основе проведенного

исследования установлено, что наиболее эффективным элементом «процессуального опознания» выступает «непосредственное восприятие», т.е. психофизиологический процесс отражения действительности в форме чувственных образов средовых объектов. При этом существенное значение при осуществлении опознания может иметь атмосферная корреляция внешних параметров (влажность, давление, температура и др.) окружающей среды, оказывающая существенное воздействие на органы чувств человека – зрение, слух, осязание, обоняние, мышечную активность и другое, что вызывает сложные физиологические процессы нервной системы, которые отражаются в ощущениях, отражающих отдельные свойства объекта, сознании человека в форме определенных эмоций и ощущений. В результате быстрое изменение визуальной картины окружающей среды вступает в противоречие с возможностями зрения. Однако на основе накопленных ранее знаний, опыта, мировоззренческих взглядов человека, полученной новой информации мозгом человека достраивается картина произошедшего (происходящего), тем самым у человека формируется комплексное восприятие «целостности объекта» (события), на основе которого и формируется решение (вывод) субъекта. Опознавание может совершаться с помощью проверки признаков опознаваемого объекта и проходить развернутую во времени и пространстве апробацию [3]. Визуальное восприятие сопровождается чувственными образами и может дополняться интеллектуальными знаниями о предмете и явлении. Кроме того, может происходить эффект наложения прошлых образов на текущие образы памяти. При оценке эффективности зрительного опознания людьми нами анализировались «топографические» и «временные» характеристики связанных с наблюдаемым событием при предъявлении неполных изображений (фото) статистов – участников эксперимента, а также непосредственное наблюдение статистов. При этом субъект оценки доказательств должен избегать стереотипности в мышлении, в частности, убежденности заранее в том, что предъявляемое опознающему субъекту лицо и есть искомый. В целом, в данном результате нет ничего особенного, поскольку все это укладывается в систему свойств восприятия: целостности, предметности, обобщенности, устойчивости, осмысленности, избирательности. Таким образом, распознавание объектов/субъектов является важнейшей особенностью зрительного анализатора человека, во многом определяющего эффективность его поведения в реальном мире.

При рассматривании сложных зрительных объектов, в условиях естественного наблюдения, взгляд человека распределяется не равномерно по всему полю, а между «значительными» элементами данного объекта. При этом для воссоздания распознаваемого образа зрительно-распознающей системе человека достаточно иметь несколько субъектно-интеллектуальных шаблонов, которые при разных разворотах одного «объекта» позволяют опознающему сформировать «картину восприятия». Конечно же, при установлении противоречий между результатами опознания и другими материалами дела принимаются меры для устранения этих противоречий, в том числе путем проведения других следственных действий (допрос, осмотр, повторное предъявление для опознания). Проверяется также правильность проведения опознания как на предмет соблюдения требований процессуального закона, так и на предмет правильного использования рекомендаций тактического характера.

Проведенные нами исследования показывают, что данные действия часто приводят к обратному эффекту, опознающие лица воспринимают новую информацию, при этом замещая старую. В результате происходит «путаница» в показаниях либо замещение прежней информации другой, что не позволяет говорить об объективном установлении истины по делу. Так, при восприятии человеческого лица (которое относится к «сложному» объекту) взгляд обычно фиксирует 3 точки: два глаза и губы, другие части лица рассматриваются бегло, поэтому незначительная разница во внешности, в соотношении общих черт лица не повлияет на «итоговую оценку» – похож/непохож; свой/чужой – именно с этим связан механизм «опознания» людей. При предъявлении для опознания потерпевший либо свидетель может указать на лицо, как совершившее преступление, ошибочно ориентируясь именно на указанные «три точки». Тем самым, причинами неточного «процессуального опознания» могут выступать не только и не столько умышленные ложные объяснения опознающего, сколько особенности нейрофизиологических процессов восприятия внешности человека. Полученные данные показывают высокую степень избирательности нейробиологических механизмов произвольного внимания, что обнаруживает существенные индивидуальные различия в эффективности опознания. При анализе индивидуальных особенностей эффективности деятельности в зависимости от точности опознания были выделены три группы: 1) опознающие с высокой точностью; 2) опознающие со средней точностью; 3) опознающие с низкой точностью.

Список литературы:

1. Психология и педагогика: учебное пособие / В.М. Николаенко, Г.М. Залесов, Т.В. Андрияшина и др.; отв. ред. В. М. Николаенко. – М.: ИНФРА-М; Новосибирск: НГАЭиУ, 2000. – 175 с.
2. Шелепин, Ю.Е. Инвариантность зрительного восприятия / Ю.Е. Шелепин, В.Н. Чихман, О.А. Вахрамеева и др. // Экспериментальная психология. – 2008. – Т. 1. – № 1. – С. 7–33.
3. Гарунов, М.Г. Дидактический справочник преподавателя высшей школы / М.Г. Гарунов. – М.: Педагогическое общество России, 1999. – 345 с.

М.Б. Добробаба,

*доктор юридических наук,
доцент, профессор кафедры
административного и финансового
права Кубанского государственного
университета*

M.B. Dobrobaba,

*Doctor of Law, Docent,
Professor of the Department
of Administrative and Financial Law
of Kuban State University*

К ВОПРОСУ О ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ПОЛИТИКЕ КАК НАПРАВЛЕНИИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ*

Аннотация: статья посвящена проблеме обоснования необходимости разработки концептуальных основ дисциплинарной политики в системе государственной службы. Автором определяется сущность дисциплинарной политики как направления кадровой политики. Подчеркивается, что в дисциплинарной политике должно найти воплощение согласованное представление органов государственной власти и гражданского общества о должном состоянии и перспективах развития законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих. Делается вывод, что в основе реализации дисциплинарной политики должны лежать следующие кадровые технологии: психологический отбор, в том числе с применением полиграфа; наставничество; испытание при поступлении на службу; аттестация государственных служащих; разработка и внедрение модели базовых личностных компетенций; кадровый резерв; ротация; мероприятия, направленные на профилактику и устранение проблемы профессиональной деформации личности государственных служащих.

Ключевые слова: государственная служба, дисциплинарная политика, кадровая политика, кадровые технологии, служебная деликтность, служебная дисциплина, дисциплинарная ответственность.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00448 «Правовые механизмы обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы: проблемы формирования».

To the question of disciplinary policy as a direction of personnel policy in the public service system

Abstract: *the article is devoted to the problem of substantiating the need to develop the conceptual foundations of a disciplinary policy in the public service system. The author defines the essence of disciplinary policy as a direction of personnel policy. It is emphasized that in the disciplinary policy should be embodied a consistent view of public authorities and civil society about the proper condition and prospects for the development of legislation on the disciplinary liability of civil servants. It is concluded that the implementation of disciplinary policies should be based on the following personnel technologies: psychological selection, including using a polygraph; mentoring, testing on admission to the service; certification of civil servants; development and implementation of a model of basic personal competencies; personnel reserve; rotation measures aimed at preventing and eliminating the problem of professional deformation of the personality of public servants.*

Keywords: *civil service, disciplinary policy, personnel policy, personnel technologies, official tort, official discipline, disciplinary responsibility.*

В современном правовом государстве государственная служба нуждается в общественном доверии, формировании и совершенствовании ее антикоррупционных механизмов. С 2003 г. в нашей стране проходит административная реформа, одним из направлений которой является реформирование государственной службы, в настоящее время осуществляемое в соответствии с Указом Президента РФ от 24 июня 2019 г. № 288 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2019–2021 годы». К сожалению, приходится признать, что в перечне мероприятий, направленных на развитие государственной службы, не содержится указаний на мероприятия, связанные с укреплением служебной дисциплины, снижением уровня служебной деликтности в системе государственной службы.

Анализ законодательства и правоприменительной практики свидетельствует об отсутствии детально разработанной, практически реализованной эффективной дисциплинарной политики в сфере государственно-служебных отношений как направления кадровой политики, которая, очевидно, должна использовать весь спектр правовых и организационных мер воздействия.

При этом существующие программные мероприятия, затрагивающие вопросы развития государственной службы, не отличаются системным подходом, а вопросы дисциплинарной ответственности затрагиваются точно, лишь в рамках мероприятий по противодействию коррупции в системе государственной службы.

Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» руководители федеральных государственных органов власти обязаны принять меры, позволяющие обеспечить повышение эффективности привлечения к ответственности за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции лиц, замещающих должности в федеральных государственных органах власти (п. 12). Высшим должностным лицам субъектов РФ (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) поручено принять аналогичные меры в отношении лиц, которые замещают должности государственной гражданской службы соответствующих субъектов РФ (п. 13).

Среди направлений развития государственной гражданской службы, призванных способствовать повышению эффективности профессиональной служебной деятельности и обозначенных в Указе Президента РФ «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2019–2021 годы», вопросы обеспечения служебной дисциплины в аппарате государственных органов вообще не упоминаются, при том, что использование потенциала публичной дисциплинарной ответственности может способствовать достижению целей развития государственной службы.

Полагаем, развитие государственно-служебного законодательства должно сопровождаться разработкой концепции дисциплинарной политики. Термин «политика» не имеет однозначного толкования и может быть определен в широком смысле как «искусство управления» и более конкретно – как «искусство согласования желаемого и объективно возможного» [1, с. 121–122]. Публичный характер государственно-служебной деятельности обуславливает необходимость принятия и реализации решений, затрагивающих интересы государства и общества.

Дисциплинарная политика является направлением кадровой политики в системе государственной службы. Являясь объектом исследования социологической науки, в настоящее время кадровая политика в системе государственной службы – самостоятельный институт административного права, о чем свидетельствует фундаментальное исследование Т.В. Шукиной [2].

Представляется возможным сформулировать понятие концепции дисциплинарной политики как системы официально установленных направлений работы уполномоченных субъектов с кадровым составом государственных органов, имеющих целью снижение служебной деликтности в системе государственной службы. Под уполномоченными

субъектами следует понимать кадровые службы государственных органов, органы по управлению государственной службой, субъекты дисциплинарной юрисдикции и иные субъекты, участвующие в дисциплинарном производстве.

В свою очередь, дисциплинарная политика представляет собой комплексную систему работы с аппаратом государственных органов, ориентированную на обеспечение соблюдения служебной дисциплины в рамках провидимой кадровой политики как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

В основе реализации дисциплинарной политики должны лежать следующие кадровые технологии: психологический отбор, в том числе с применением полиграфа; наставничество; испытание при поступлении на службу; аттестация государственных служащих; разработка и внедрение модели базовых личностных компетенций; кадровый резерв; ротация; мероприятия, направленные на профилактику и устранение проблемы профессиональной деформации личности государственных служащих.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 20 июля 2020 г.) регламентирует необходимость определения показателей эффективности и результативности служебной деятельности (п. 2 ч. 1 ст. 14, п. 8 ч. 2 ст. 47, ч. 14 ст. 50), деятельности государственных органов (ч. 14 ст. 50). При этом внедрение механизмов оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих является одним из приоритетных направлений совершенствования кадровой политики на государственной гражданской службе.

Для оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих используется система показателей, одним из которых, рекомендуемых к применению, является исполнительская дисциплина [3].

В научной литературе обосновывается, что государственная кадровая политика в системе государственной гражданской службы нуждается в совершенствовании, что требует разработки и последующего внедрения инновационных форм и методов ее реализации [2, с. 516–620; 5, с. 150–221].

На наш взгляд, инновационные формы и методы оценки соблюдения служебной дисциплины государственными служащими будут должным образом мотивировать их к недопустимости нарушений служебной дисциплины. При этом одним из показателей оценки эффективности и результативности служебной деятельности должна

стать фиксация фактов наличия либо отсутствия дисциплинарных проступков и непогашенных (неснятых) дисциплинарных взысканий, что должно фиксироваться в дисциплинарном формуляре.

Видится необходимым в дисциплинарной практике государственных органов присваивать оценочные показатели в баллах отдельным нарушениям служебной дисциплины [5, с. 122–124]. Это позволит делать вывод об уровне служебной деликтности в отдельных государственных органах и их структурных подразделениях. Представляется, что внедрение данной кадровой технологии будет направлено на совершенствование методов оценки профессиональных качеств гражданских служащих, что является одним из мероприятий, обозначенных в «дорожной карте» развития государственной службы. Показатели результативности деятельности государственных органов напрямую связаны с показателями государственно-служебной деятельности, на что указывают Я. Кайль и В. Епинина [6, с. 59–60].

Систематизация и ежемесячное направление данных о нарушениях служебной дисциплины в орган по управлению государственной службой Российской Федерации (субъекта РФ) будет способствовать корректировке вопросов дисциплинарной политики в России – направления кадровой политики.

Для предотвращения ущемления интересов государства одновременно с совершенствованием института дисциплинарной ответственности следует осуществлять совершенствование системы стимулирования профессиональной служебной деятельности [4, с. 175].

Полагаем, что помимо анализа общей численности государственных служащих, привлеченных к дисциплинарной ответственности за отчетный период, необходимо выявлять и систематизировать: случаи повторного совершения дисциплинарных проступков; налагаемые дисциплинарные взыскания; случаи обжалования дисциплинарных взысканий (в административном и судебном порядке); количество решений, вынесенных в пользу служащих, обжаловавших наложенное взыскание. Полученные данные должны быть учтены законодателем при разработке дисциплинарной политики в системе государственной службы.

В концепции дисциплинарной политики должно найти воплощение согласованное представление органов государственной власти и гражданского общества о должном состоянии и перспективах развития законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих. Кроме того, в основе данной концепции должны

лежать принципы установления дисциплинарной ответственности [5, с. 48–67], определяющие содержание законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих, призванные определять материальную и процессуальную составляющие дисциплинарной ответственности в системе государственной службы.

Подводя итог, можно констатировать, что основной задачей дисциплинарной политики является снижение служебной деликтности в системе государственной службы. Для реализации дисциплинарной политики должны в полной мере использоваться существующие кадровые технологии. Одним из обязательных критериев оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности должна стать фиксация фактов совершения дисциплинарных проступков или их отсутствия, а также наличия непогашенных (неснятых) дисциплинарных взысканий. Применение данного оценочного показателя будет способствовать оценке состояния служебной дисциплины как в структурных подразделениях государственного органа, так и в государственном органе в целом.

Список литературы:

1. Матузов, Н.И. Правовая политика: понятие и приоритеты // Политология для юристов: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юрист, 2002. – 772 с.
2. Щукина, Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование / Т.В. Щукина. – Воронеж: Научная книга, 2011. – 650 с.
3. Методика оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, реализующих контрольные (надзорные) функции. URL: <https://mintrud.gov.ru/programms/gossluzhba/16/4/1> (дата обращения: 17.04.2020).
4. Щукина, Т.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы модернизации системы материального стимулирования и мотивации в субъектах Российской Федерации: монография / Т.В. Щукина, В.А. Брусенцева. – Воронеж: Научная книга, 2015. – 223 с.
5. Добробаба, М.Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений: дис. ... д-ра юрид. наук / М.Б. Добробаба. – Саратов, 2017. – 463 с.
6. Кайль, Я. Результативность как основной критерий оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации / Я. Кайль, В. Епанin // Власть. – 2013. – № 9. – С. 59–63.

А. А. Гришковец,
доктор юридических наук, профессор,
ведущий научный сотрудник
сектора административного
права и административного
процесса Института государства
и права Российской академии
наук, ведущий научный сотрудник
Центра исследования проблем
территориального управления
и самоуправления Московского
государственного областного
университета

A. A. Grishkovets,
Doctor of Law, Professor,
Leader Researcher of Department of
Administrative Law and Administrative
Process, Institute of State and Law,
Russian Academy of Sciences, Leader
Researcher of Center of investigation
of problems territorial government
and self-government
grishkovecz65@mail.ru

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ИНЫЕ СУБЪЕКТЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

Аннотация: в статье рассматриваются субъекты, осуществляющие регулирование в сфере экономики. Показана ведущая роль Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти в регулировании экономических процессов в стране. Отмечается, что особенностью современной российской экономики является значительное присутствие в ней государства, что не может не влиять на деятельность органов исполнительной власти. Сделан вывод о том, что ответственные управленческие решения в сфере экономики вырабатываются с привлечением бизнес-сообщества. Анализируется деятельность субъектов, осуществляющих регулирование в сфере экономики, но не входящих в систему органов исполнительной власти (государственная корпорация развития ВЭБ.РФ, Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов, АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства»), которые создаются государством в публичных интересах. Рассматриваются меры государственного регулирования, направленные на поддержку малого и среднего предпринимательства и развитие конкуренции. Отмечается, что в регулировании экономики постепенно расширяется участие субъектов, хотя и не входящих в систему органов исполнительной власти, но наделенных в силу закона отдельными полномочиями публичной власти.

Ключевые слова: система федеральных органов исполнительной власти, Правительство Российской Федерации, исполнительная власть, иные субъекты управления, экономика, регулирование экономики, бизнес-сообщество, малое и среднее предпринимательство, конкуренция.

Federal bodies of executive power and other subjects are realized state regulation in sphere of economy

Abstract: the article is devoted to subjects of regulation in sphere of economy. The author shows leading rule Government of Russian Federation and other federal bodies of executive power in regulation of economical processes in the country. The feature of modern

Russian economy is considerable presence of state. This situation influences on activity of bodies of executive power. The author draw a conclusion about that responsible management decisions usually are readied with participation of business-community. Activity of subjects are analysed which regulate relations in sphere of economy but are not a part of system of federal bodies of executive power (VEB.RF, Agency for strategic initiatives, Joint-stock company «Russian Small and Medium Business Corporation»). The author shows measures of state regulation in supporting of small and medium business and development of competition. Regulation of economy gradually increases. Subjects which are not a part system of federal bodies of executive power take part in regulation of economy.

Keywords: *system of federal bodies of executive power, Government of Russian Federation, executive power; other subjects of government, economy, regulation of economy, business-community, small and medium business, competition.*

Рыночная экономика – основа благополучия и процветания современного постиндустриального общества. Мировой опыт показывает, что государство в условиях рынка стремится оптимизировать свое присутствие в экономике, оградить участников экономических отношений от избыточного административного давления, в том числе путем снижения и даже устранения, насколько это возможно, административных барьеров, введения саморегулирования под контролем государства в отдельных секторах экономики, например в строительстве. Напротив, в России государство продолжает сохранять значительное влияние на отдельные хозяйствующие субъекты и экономику страны в целом через административно-правовое регулирование, представляющее собой государственное управление в узком организационно-правовом смысле, как деятельность органов исполнительной власти (государственного управления) и их должностных лиц по реализации в области экономики функций и полномочий государственной исполнительной власти, целью и сутью которой является организация исполнения законов и других общих норм и предписаний полномочных государственных органов [1, с. 224]. Вместе с тем переход к рыночной системе хозяйствования, как верно отмечает К.С. Бельский, сокращает сферу административно-правового регулирования в обществе, вследствие чего резко уменьшается количество отраслевых структур управления [2, с. 20]. Государство как политико-правовой институт сохраняет влияние на экономику именно через систему уполномоченных на то государственных органов, основным элементом которой являются органы исполнительной власти федерального уровня. Система федеральных органов исполнительной власти, призванная осуществлять соответствующие функции государственной власти на территории Российской Федерации, по справедливому мнению Н.Г. Салищевой, представ-

ляет собой организованную на основе единых принципов, общих целей и задач совокупность государственных органов, возглавляемых Правительством РФ и наделенных государственно-властными полномочиями по осуществлению государственного управления [3, с. 291]. Эти полномочия используются в том числе и для различных форм регулирования в сфере экономики. Действительно, в компетенцию большинства федеральных органов исполнительной власти так или иначе входят полномочия в сфере экономики, причем полномочия эти условно можно разделить на регулятивные и охранительные. Первые, как представляется, являются основными, тогда как вторые – вспомогательными, способствующими эффективной реализации регулятивных полномочий. Не преуменьшая значение иных федеральных органов власти в сфере экономики, хотелось бы особо подчеркнуть, что ключевое значение здесь имеет Правительство РФ. Кроме того, велики роль и значение Министерства экономического развития РФ (Минэкономразвития России) и Министерства финансов РФ (Минфина России), а также находящихся в ведении этих федеральных министерств федеральных служб и федеральных агентств. В случае с Минэкономразвития России это: Федеральная служба по аккредитации, Федеральная служба государственной статистики, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, Федеральное агентство по туризму, а в отношении Минфина России – Федеральная налоговая служба, Федеральная пробирная палата (федеральная служба), Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, Федеральная таможенная служба, Федеральное казначейство (федеральная служба), Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. Несколько обособленно стоит Федеральная антимонопольная служба (ФАС России), руководство деятельностью которой осуществляет непосредственно Правительство РФ. Именно ФАС России осуществляет необходимое государственное регулирование, обеспечивающее конкуренцию, без которой рыночная экономика существовать и нормально развиваться не может. Все вышеперечисленные органы входят в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную президентским указом от 21 января 2020 г. № 21 [4]. Не будет лишним отметить, что субъекты РФ также образуют свои функциональные органы исполнительной власти, относящиеся к экономическому блоку, например в городе федерального значения Москве имеются Департамент экономической политики и развития и Департамент финансов.

Органы исполнительной власти действуют в рамках своей компетенции, которая является основой основ деятельности любого

государственного органа. Можно уверенно говорить, что именно федеральные органы исполнительной власти составляют своеобразный костяк, если так можно выразиться, экономического блока, а потому играют решающую роль в деле государственного регулирования в сфере экономики. «Определяя компетенцию органов управления, – в свое время отмечал Б.М. Лазарев, – государство предоставляет им право применять те или иные формы управленческой деятельности в процессе выполнения управленческих функций, в результате возникает такой элемент компетенции органов, как конкретные полномочия» [5, с. 52]. Именно так обстоит дело с федеральными органами исполнительной власти экономического блока. В положениях о них, утвержденных постановлениями Правительства РФ, нормативно закрепляются их полномочия.

Среди органов исполнительной власти особое положение занимает Правительство РФ. Конституция РФ и принятый на ее основе Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [6] наделяют его широчайшими регулятивными полномочиями в сфере экономики. Эти полномочия, по сути дела, являются основными полномочиями Правительства РФ [7, с. 185]. Это вполне закономерно, поскольку именно Правительство РФ осуществляет исполнительную власть. Причем, являясь федеральным органом исполнительной власти, обладающим общей компетенцией, Правительство России призвано возглавлять всю систему органов исполнительной власти, обеспечивать их согласованную деятельность [8, с. 480–481]. Следовательно, оно же руководит их регулятивной и охранительной деятельностью в сфере экономики. Что касается полномочий в сфере экономики собственно Правительства РФ, то им специально посвящена отдельная статья 14 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ. Среди них, в частности, можно выделить такие основополагающие полномочия, как регулирование экономических процессов и обеспечение единства экономического пространства и свободы экономической деятельности. Исходя из полномочий Правительства и с учетом того, что федеральные органы исполнительной власти подчинены Правительству и ответственны перед ним, как отмечает А. Ф. Ноздрачев, в положениях об этих органах должны развиваться, уточняться и конкретизироваться базовые полномочия Правительства РФ [9, с. 51]. Действительно, ознакомление с положениями о тех же Минэкономразвития России [10] или Минфине России [11] подтверждает справедливость суждения указанного автора. Следует сказать, что сфера экономики традиционно является очень чувствительной,

поэтому речь идет о тех негативных последствиях, которые наступают в результате принятия ошибочных управленческих решений как для самой экономики, так и для неразрывно связанной с ней социальной сферы. Поэтому такие решения должны быть предельно выверенными и ответственными, отражающими интересы как общества и государства, так и хозяйствующих субъектов – участников экономических отношений. В деле выработки управленческих решений в сфере экономики важную роль играют координационные и совещательные органы, которые на основании ст. 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ вправе образовывать Правительство РФ. В настоящее время такими органами, в частности, являются: Правительственная комиссия по модернизации экономики и инновационному развитию, Правительственная комиссия по развитию малого и среднего предпринимательства, Правительственная комиссия по повышению устойчивости развития российской экономики, Правительственная комиссия по экономическому развитию и интеграции, Правительственная комиссия по проведению административной реформы. К сожалению, объем статьи не позволяет подробно рассмотреть статус и компетенцию всех перечисленных выше координационных и совещательных органов российского Правительства. Поэтому, полагаем, что было бы интересно рассмотреть статус сравнительно недавно образованной Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики, которая была образована и действует на основании Постановления Правительства РФ от 5 марта 2020 г. № 236 [12]. Комиссия является постоянно действующим органом, осуществляющим координацию деятельности органов исполнительной власти и взаимодействие с представителями научных и общественных организаций, предпринимательским сообществом при разработке и реализации мероприятий, направленных на повышение устойчивости развития финансового сектора и отдельных отраслей экономики. В числе основных задач комиссии указаны, в частности, разработка мероприятий по развитию реального сектора экономики, включая снижение издержек для бизнеса, и системообразующих предприятий, поддержка малого и среднего предпринимательства, отдельных отраслей экономики (сельского хозяйства, жилищного строительства, торговли, транспорта и др.), организация мониторинга в экономической и социальной сферах. Решения комиссии, принятые в соответствии с ее компетенцией, являются обязательными для реализации органами исполнительной власти. Нельзя не отметить также, что выработке выверенных и ответственных решений российским Правительством и органами исполнительной власти в целом спо-

собствует деятельность Экспертного совета при Правительстве РФ, образованного на основании правительственного постановления от 26 июня 2012 г. № 774 [13]. В состав совета вошел широкий круг представителей государственных органов, бизнес-сообщества, научных и образовательных организаций. Распоряжением Правительства РФ от 10 декабря 2019 г. № 2971-р [14] утвержден состав президиума Экспертного совета, председателем которого стал А.С. Волошин. Он же определен в качестве координатора совета.

Не будет лишним сказать, что государственное регулирование экономики осуществляется органами исполнительной власти на основе программных документов Правительства РФ. В качестве примеров таких документов можно назвать Концепцию долгосрочного социально-экономического развития до 2020 года и Стратегию инновационного развития на период до 2020 года, утвержденные правительственными распоряжениями соответственно от 17 ноября 2008 г. № 1662-р [15] и от 8 декабря 2011 г. № 2227-р [16]. Как видно, оба документа принимались в расчете на долгосрочную перспективу. Однако в современных условиях нестабильности и непредсказуемости мировой экономики, во многом обусловленных распространением в мире коронавирусной инфекции, сохраняющегося режима антироссийских санкций стран Запада и их союзников, которые в совокупности оказывают неблагоприятное воздействие на российскую экономику, принимать документы социально-экономической направленности, будь то концепция или стратегия, на долгосрочную перспективу вряд ли уместно и практически оправдано. Оптимальной представляется продолжительность, не превышающая шести лет, т.е. одного срока президентских полномочий, а возможно даже и на меньший срок, поскольку мировая экономика, с которой тесно связана экономика отечественная, развивается очень динамично и порой непредсказуемо.

Следует специально подчеркнуть, что после принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [17] основополагающим документом стратегического планирования для российского Правительства стали основные направления его деятельности. В настоящее время реализуются Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденные 29 сентября 2018 г. [18]. Документ предусматривает комплекс мероприятий, направленных на улучшение инвестиционного климата в стране. Эти мероприятия нацелены на создание механизма трансформации делового климата (ТДК). ТДК представляет собой инструмент оперативного реагирования федеральных органов государственной

власти на запросы бизнес-сообщества и направлен на снятие нормативных ограничений для ведения бизнеса, в том числе на устранение избыточных, устаревших и противоречащих друг другу требований. Кроме того, основные направления предусматривают проведение мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности, развитию корпоративного законодательства и конкуренции. Успешная реализация Правительством РФ основных направлений позволит стимулировать экономику, создаст благоприятные условия для ее стабильного и долгосрочного роста, а значит появятся дополнительные возможности для развития социальной сферы, снижения уровня бедности и роста благосостояния людей.

Деятельность Правительства обеспечивает его Аппарат, в структуре которого созданы подразделения, направленные на реализацию его регулятивных полномочий в сфере экономики. Так, распоряжением Правительства РФ от 22 января 2020 г. № 56-р [19] установлено, что в структуру Аппарата входят: департамент обеспечения регуляторной политики; департамент организации проектной деятельности; департамент природных ресурсов, земельных отношений и агропромышленного комплекса; департамент промышленности; департамент регионального развития и инфраструктуры; департамент государственного оборонного заказа; департамент экономического развития и финансов. Можно говорить, что подразделения Аппарата Правительства, разумеется, в укрупненном и концентрированном виде воспроизводят структуру федеральных органов исполнительной власти, с которыми они в рамках своей компетенции тесно взаимодействуют.

Важной особенностью современной российской экономики, которая, можно без преувеличения сказать, должна быть признана определяющей в деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих государственное регулирование в данной сфере, является доля государства в экономике, а она, приходится признать, остается весьма и весьма значительной. Так, по оценкам, содержащимся в ежегодном докладе Федеральной антимонопольной службы о состоянии конкуренции по итогам 2018 г., доля государства составила свыше 60–70 % и осталась на уровне 2017 г. Данная проблема привлекла внимание Президента РФ. В своем Послании Федеральному Собранию 2018 г. глава государства однозначно отметил: «Доля государства в экономике должна постепенно снижаться» [20]. Среди отрицательных факторов большой доли государства в экономике можно назвать: создание барьеров для развития малого и среднего предпринимательства; снижение общей производительности труда ввиду более низкой производительности государственного сектора по отношению к част-

ному; снижение инновационной активности и развития технологий как фактор, сопровождающий предпринимательскую инициативу. Поэтому для преодоления указанных факторов, с одной стороны, органы исполнительной власти должны осуществлять регулирование экономики предельно эффективно, с минимальными издержками, а с другой стороны – принимать меры для постепенного сокращения доли государства в экономике. Сделать это необходимо, в частности, путем продолжения приватизации государственной собственности, особенно в конкурентных отраслях и секторах экономики. Средства, полученные от приватизации, станут дополнительным внутренним ресурсом для развития экономики. Кроме того, приватизированная государственная собственность расширит налогооблагаемую базу, а значит будут обеспечены дополнительные поступления в бюджеты бюджетной системы страны.

Заметный вклад в развитие российской экономики вносит государственная корпорация «ВЭБ.РФ», действующая на основе Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» [21]. Следует отметить, что государственная корпорация создается в качестве сложноструктурной организации с весьма широкими функциями и полномочиями в своей многогранной деятельности, в том числе и в хозяйственной сфере. Данная организационно-правовая форма участия государства в экономической жизни общества рассчитана на регулирование экономики в ее развивающемся состоянии [22, с. 20; 23]. Главные задачи корпорации «ВЭБ.РФ» – создание условий для экономического роста и стимулирование инвестиций в проекты развития экономики Российской Федерации. Этот специально созданный субъект управления функционирует в целях содействия в обеспечении долгосрочного экономического развития Российской Федерации и создания условий для устойчивого экономического роста. Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ» осуществляет финансирование 300 проектов в различных секторах российской экономики, например в химической промышленности. Так, корпорация финансирует создание газохимического комплекса в Усть-Луге в Ленинградской области [23].

В современных правовых демократических государствах основу экономики составляет малый и средний бизнес, развитие которого всемерно поощряется и поддерживается различными способами (льготное кредитование, щадящий режим налогообложения, правовое сопровождение и т.п.). В постсоветской России государство предпринимает значительные усилия для того, чтобы создать благоприятные условия для малого и среднего бизнеса. Принят Федеральный закон

от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Указом Президента РФ от 5 июня 2015 г. № 287 «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства» [24] образовано АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства». Основными целями деятельности корпорации, в частности, являются: оказание поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки этих субъектов; привлечение денежных средств российских, иностранных и международных организаций в целях поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства; организация информационного, маркетингового, финансового и юридического сопровождения инвестиционных проектов, реализуемых субъектами малого и среднего предпринимательства; организация мероприятий, направленных на увеличение доли закупки товаров, работ, услуг заказчиками, определяемыми Правительством РФ, у субъектов малого и среднего предпринимательства в годовом объеме закупки товаров, работ, услуг, а также инновационной и высокотехнологичной продукции. Не будет лишним отметить, что акционерами корпорации являются Российская Федерация в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом и государственная корпорация развития «ВЭБ. РФ». В настоящее время АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» реализует национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», паспорт которого утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г.) [25].

Интересным субъектом, так или иначе осуществляющим регулирование экономики в сфере среднего предпринимательства, без сомнения, является учрежденное распоряжением Правительства РФ от 11 августа 2011 г. № 1393-р [26] Агентство стратегических инициатив и продвижения новых проектов (АСИ). Полномочия учредителя Агентства от имени Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. Агентство создано в целях содействия развитию социальной и профессиональной мобильности молодых профессиональных кадров и коллективов в сфере среднего предпринимательства, в том числе путем поддержки общественно значимых проектов и инициатив. Анализ положений устава АСИ позволяет выделить следующие приоритетные направления его деятельности: содействие инициации и продвижению общественно значимых проектов

субъектов среднего предпринимательства; продвижение инициатив по улучшению предпринимательского климата, содействие преодолению барьеров в развитии субъектов среднего предпринимательства; обеспечение распространения лучших практик поддержки предпринимательства в регионах РФ. Финансируется агентство за счет средств федерального бюджета и средств, выделяемых хозяйствующими субъектами. Так, в 2013 г. государственный холдинг «Роснефтегаз» добровольно перечислил АСИ 6 млрд рублей [27]. Такого рода «смешанное» финансирование особенно ценно, поскольку позволяет снизить нагрузку на федеральный бюджет, вовлекает крупный бизнес в развитие среднего предпринимательства. Думается, государство должно стимулировать крупный бизнес на развитие бизнеса малого и среднего. Представляется оптимальным делать это через льготный режим налогообложения, предоставление государственных гарантий по кредитам.

Приходится признать, что попытки развития малого и среднего бизнеса пока нерезультативны. Так, по данным руководителя ФАС России И. Ю. Артемьева, приведенным 29 августа 2019 г. на упомянутом выше заседании Правительства РФ, малый бизнес ежегодно сокращается на 4–5 %. Есть основания полагать, что в текущем году в связи с проведением масштабных мероприятий по противодействию распространению коронавирусной инфекции данная негативная тенденция не только сохранится, но и усилится, причем значительно. И это при том, что, по словам того же И. Ю. Артемьева, госзакупки, которые попадают в руки малого бизнеса, уже составили 2,7 трлн рублей, тогда как шесть–восемь лет назад эта сумма составляла 200 млрд рублей и даже меньше. По его мнению, причины продолжающегося сокращения малого бизнеса не в госзакупках, а в другом, и эти причины надо искать, в том числе проводить отдельное научное исследование. В качестве одного из важных факторов поддержки малого и среднего бизнеса могло бы стать введение продолжительных налоговых каникул, в течение которых соответствующие субъекты освобождались бы от уплаты налогов во все бюджеты бюджетной системы страны, а также взносов во внебюджетные фонды. Кроме того, продуктивной формой поддержки малого и среднего бизнеса могла бы стать частичная, а возможно и полная, компенсация арендной платы из средств бюджета или средств АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства», которую предприятия и организации не имели возможность уплачивать в результате приостановления своей работы из-за введения режима самоизоляции.

Рыночная экономика основана на конкуренции между хозяйствующими субъектами, обеспечить которую правовыми и организационными средствами – прямая конституционная обязанность государства. «Здоровая конкуренция – это одно из ключевых условий развития и функционирования рыночной экономики и лучший механизм отбора эффективных идей и решений», – отметил российский премьер-министр, выступая 29 августа 2019 г. на заседании Правительства, где рассматривался вопрос о состоянии конкуренции. Следует сказать, что регулирование конкуренции имеет прочную правовую базу, основу которой составляет норма ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, провозглашающая экономическую свободу, включая защиту конкуренции. Есть в нашей стране и специальный нормативный правовой акт, а именно Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [28], призванный всемерно поддерживать конкуренцию. Наконец, крайне важен Указ Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» [29], а также изданное на его основе распоряжение Правительства РФ от 16 августа 2018 г. № 1697-р [30], которым утвержден план мероприятий («дорожная карта») по развитию конкуренции в отраслях экономики РФ и переходу отдельных сфер естественных монополий в состояние конкурентного рынка на 2018–2020 гг. В частности, конкуренцию намерены развивать в таких сферах, как строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, электроэнергетика, промышленность и в ряде других значимых для экономики страны отраслях. Реализация плана осуществляется соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

В Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [31] перед российским Правительством поставлены весьма масштабные и, прямо скажем, очень непростые с точки зрения достижения в установленные сроки цели в социально-экономической сфере. Достаточно назвать такие из них, как снижение в два раза уровня бедности в стране и вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %. Если взять ту же проблему снижения уровня бедности, то она стоит в России весьма остро. В 2019 г. за чертой бедности, когда доходы оказались ниже прожиточного минимума, проживали почти 18 млн чел., или 12,3 % населения страны [32].

Очевидно, без кардинального улучшения качества государственного регулирования в сфере экономики достигнуть указанных целей вряд ли возможно.

Проведенное исследование позволяет сделать однозначный вывод, что государственное регулирование в сфере экономики зримо присутствует и в решающей степени осуществляется федеральными органами исполнительной власти во главе с Правительством РФ. Вместе с тем принятие наиболее значимых управленческих решений, включая подготовку проектов нормативных правовых актов, так или иначе согласуется с бизнес-сообществом и соотносится с позицией институтов гражданского общества в лице научного и экспертного сообществ. Кроме того, есть основания полагать, что в регулировании экономики постепенно расширяется участие субъектов, хотя и не входящих в систему органов исполнительной власти, но наделенных в силу закона отдельными полномочиями публичной власти в сфере регулирования экономики. В данном случае речь идет о созданных на основе специальных федеральных законов государственных корпорациях (например, Государственной корпорации развития «ВЭБ. РФ») и ряде акционерных обществ, а также иных организаций, специально учреждаемых государством в общественных интересах для решения крупных проблем социально-экономического развития (например, АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» и автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив и продвижения новых проектов»).

Список литературы:

1. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 352 с.
2. Бельский, К.С. О предмете и системе науки административного права / К.С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 18–26.
3. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. – М.: Новая правовая культура, 2004. – 568 с.
4. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 4, ст. 346.
5. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.
6. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51, ст. 5712.
7. Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Норма, 2005. – 608 с.

8. Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. – М.: Юрид. лит., 1994. – 624 с.

9. Ноздрачев, А.Ф. Министерская система управления в истории и современной России. История становления и современное состояние исполнительной власти в России / А.Ф. Ноздрачев. – М.: Новая правовая культура, 2003. – С. 45–61.

10. О Министерстве экономического развития Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 24, ст. 2867.

11. О Министерстве финансов Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 3, ст. 3258.

12. О Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики: постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2020 г. № 236 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1541.

13. Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2012 г. № 774 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 32, ст. 4560.

14. Об утверждении состава президиума Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации: распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2019 г. № 2971-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 50, ст. 7466.

15. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 47, ст. 5489.

16. О стратегии инновационного развития Российской Федерации до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 1, ст. 216.

17. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 4, ст. 440.

18. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: утв. Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/NE0VGNJUK9SQjIGNNsXiX2d2CpCh09qS.pdf> (дата обращения: 26.06.2020).

19. Об утверждении структуры Аппарата Правительства Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 января 2020 г. № 56-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 4, ст. 440.

20. Послание Президента Российской Федерации от 1 марта 2018 г. // Российская газета. – 2018. – 2 марта.

21. О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»: федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 22, ст. 2562.

22. Мозолин, В.П. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество / В.П. Мозолин // Журнал российского права. – 2009. – № 1. – С. 20–26.

23. URL: <http://вэб.рф> (дата обращения: 09.07.2020).

24. О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства: указ Президента Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 287 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 23, ст. 3306.

25. URL: <http://static.government.ru/media/files/qH8voRLuhAVWSJhIS8XUdZBsFvcs8A5t.pdf> (дата обращения: 06.07.2020).

26. Об учреждении автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов»: распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 августа 2011 г. № 1393-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 33, ст. 4946.

27. «Роснефтегаз» пожертвовал почти \$ 200 млн Агентству стратегических инициатив // Ведомости. – 2014. – 11 апр.

28. О защите конкуренции: федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3434.

29. Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции: указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 36, ч. 1, ст. 8111.

30. О Плане мероприятий («дорожной карте») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018–2020 годы: распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 августа 2018 г. № 1697-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 36, ст. 5655.

31. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 20, ст. 2817.

32. Эксперты определили уровень бедности в России // РБК. – 2020. – 6 июля.

А. Ю. Соколов,

*доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник
Саратовской государственной
юридической академии*

A. Yu. Sokolov,

*Doctor of Science, Professor,
Chief researcher of Saratov State
Law Academy
aysokolov@mail.ru*

Н. В. Богатырева,

*преподаватель кафедры
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии*

N. V. Bogatyreva,

*Assistant lecturer of the Administrative
and Municipal Law Department
of Saratov State Law Academy
nvbogatyreva@gmail.com*

ВОЗМОЖНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БЕЗОПАСНОГО ВЫРАЩИВАНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КУЛЬТУР, ПОЛУЧЕННЫХ С ПРИМЕНЕНИЕМ ГЕНОМНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ, В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Аннотация: статья посвящена вопросам правового регулирования применения геномных технологий в российском сельском хозяйстве. Нормативно-правовое регулирование их использования нуждается в совершенствовании, что отмечается в Федеральной научно-технической программе развития генетических технологий на 2019–2027 годы. Предметом настоящей статьи является регулирование в рамках законодательства субъектов РФ порядка выращивания растений, полученных с применением методов геномной инженерии. Целями статьи являются определение полномочий, передача которых на разрешение субъектам РФ была бы целесообразна, и оценка потенциала законодательного регулирования выращивания сельскохозяйственных сортов растений, полученных с помощью геномных технологий, в субъектах РФ для построения модели федеративного регулирования применения геномных технологий в растениеводстве. Для достижения поставленных целей используются общенаучные и специально-юридические методы научного исследования, включая сравнительно-правовой метод, применяемый для определения возможности заимствования регулятивного опыта федеральных земель Германии. Авторы аргументируют, что вопросы безопасного выращивания растений, полученных с применением геномных технологий, относятся к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. В России необходимо разработать и принять правила их выращивания, которые будут детализированы применительно к отдельным территориям, сельскохозяйственным культурам и особенностям конкретного региона. Принятие таких правил целесообразно отнести к полномочиям субъектов РФ на основе рамочных требований, установленных на федеральном уровне. В случае снятия в России запрета на выращивание генетически модифицированных растений субъектам РФ может быть предоставлено право устанавливать на своей территории зоны, свободные от ГМО.

Ключевые слова: совместная компетенция, ГМО, геномные технологии, региональное законодательство, охрана природы.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14048мк.

Opportunities and prospects of regional regulation of safety growing for plants obtained using genome technologies in the Russian Federation

Abstract: *this article is dedicated to the issues of legal regulation of genome technologies in Russian agriculture. The legal base of these use needs improvement. That is noted in the Federal Scientific and Technical Program for the Development of Genetic Technologies for 2019–2027. The subject of this article is the regulation of the growing order for plants obtained using gene engineering methods within the framework of the regional legislation in Russian Federation. The objectives of this article are to determine the competencies that would be advisable to transfer for permission to the constituent entities of the Russian Federation and to assess the regulative potential of the regional legislative about the cultivation of agricultural varieties of plants obtained using genome technologies with aim to build a model of federal regulation of the use of genome technologies in crop production. Said objective is accomplished by means of general scientific methods and special juridical methods including comparative legal method used to determine the possibility of adopting the regulatory experience of the federal states of Germany in Russia. The authors argue that the issues of safe cultivation of plants obtained using genome technologies are within the joint competence of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation. It is necessary to develop and adopt in Russia rules for cultivation of plants obtained using genome technologies, which will be detailed in relation to features of agricultural crops, separate areas, and a particular region at whole. The adoption of such rules should be attributed to the powers of the constituent entities of the Russian Federation. The basis of the requirements should be established at the federal level. If the ban on the cultivation of genetically modified plants would be over in Russia, the regions of the Russian Federation may be granted the right to establish GMO-free zones on their areas.*

Keywords: *shared competence, GMO, genome technologies, regional legislation, nature protection.*

Геномные технологии в растениеводстве рассматриваются государством как одно из приоритетных направлений развития, требующих государственного финансирования и организационно-правовой поддержки, что закрепляется в Федеральной научно-технической программе развития генетических технологий на 2019–2027 годы [1].

Основной акцент в программе сделан на получении новых сортов растений с помощью геномного редактирования, предполагающего направленное изменение генов растения без внесения чужеродного генетического материала. Это обусловлено, во-первых, ростом числа подобных исследований и расширением селекционных возможностей за счет применения новейших технологий направленного редактирования генома, в первую очередь – CRISPR/Cas9 технологии, во-вторых – запретом выращивать в России трансгенные растения [2]. С помощью методов геномного редактирования возможно получить растения, которые не будут являться трансгенными, а следовательно

но, не попадут под установленный для их выращивания запрет [3]. По крайней мере, в настоящее время официальных разъяснений, распространяющих действие запрета на выращивание или статуса генетически модифицированных растений на растения, полученные путем геномного редактирования, нет.

Развитие сельского хозяйства в данном случае обусловлено возможностью более быстрого, по сравнению с методами традиционной селекции, получения таких сортов и гибридов растений, которые будут устойчивы к неблагоприятным условиям выращивания, например, к засушливому климату или повышенной влажности, к болезням различной природы, а также будут давать больше урожая, обладать улучшенными пищевыми свойствами, легче переносить хранение и транспортировку, чем их традиционные имеющиеся аналоги. Это не только повысит качество сельскохозяйственной продукции на территории России и облегчит ведение фермерского хозяйства, но и повысит конкурентоспособность российской продукции за рубежом.

Одним из направлений реализации Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий является совершенствование нормативно-правовой базы в сфере генетических технологий. В связи с этим актуальны научные исследования, посвященные состоянию, возможностям и перспективам в данной сфере.

Основной массив подобных исследований сконцентрирован на международном и национальном регулировании выращивания геномно-модифицированных (далее – ГМ) и геномно-редактируемых (далее – ГР) растений. В то же время потенциал регулирования порядка их выращивания на уровне внутригосударственных объединений должным образом не исследован. Между тем в странах федеративного типа отдельные вопросы выращивания ГР-растений, как и ГМ-растений в случае допустимости их культивирования, могут быть урегулированы на уровне субъектов федераций в зависимости от распределения компетенции между ними и федеральным центром – в рамках положений, обеспечивающих безопасность окружающей среды и развитие сельского хозяйства. При решении таких вопросов субъекты РФ могут руководствоваться целями собственной экологической, сельскохозяйственной и социально-экономической политики, особенностями планирования землепользования, приоритетами по вопросам производства органической продукции.

Целью настоящей статьи в соответствии с вышеуказанным является оценка потенциала законодательного регулирования выращивания сельскохозяйственных сортов растений, полученных с помощью геномных технологий, в субъектах Российской Федерации для последу-

ющего построения модели федеративного регулирования применения геномных технологий в растениеводстве.

Согласно п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ [4] к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ относятся природопользование, сельское хозяйство, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Выращивание ГР- и ГМ-растений относится к перечисленным сферам, поскольку создает помимо возможностей для сельского хозяйства потенциальные риски для окружающей среды, чем и обусловлено повышенное внимание к выращиванию таких растений.

Даже несмотря на направленное внесение изменений при получении новых сортов и отсутствие чужеродного генетического материала, ГР-растения нуждаются в особом государственном регулировании, направленном на обеспечение безопасности при их выращивании.

Невозможно исключить риск того, что непреднамеренное изменение вследствие вмешательства человека в геном растения приведет к новым биологическим свойствам. Даже небольшое генетическое изменение может привести к биологически важным изменениям урожая растений. Поэтому невозможно полностью вывести из-под государственного регулирования растения с небольшими генетическими изменениями. Отсутствие государственного регулирования ГР- и ГМ-растений не только было бы проблематичным с точки зрения безопасности, но и подорвало бы общественное доверие.

Вопрос о том, в каком объеме такое государственное регулирование должно осуществляться субъектами РФ в рамках совместной компетенции, в Российской Федерации разрешается на основании федеральных законов, принимаемых по включенным в нее вопросам (ст. 76). В отношении выращивания ГР- и ГМ-растений это Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 6) [2].

Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» [5] распределение компетенции между федеральными и региональными органами власти не регламентирует, определяя лишь, что законы субъектов РФ в целом составляют часть законодательства о генно-инженерной деятельности.

Вопросы выращивания ГР-растений являются достаточно новыми для регулятивной практики, и раскрытие их в законодательстве субъектов РФ пока не производится. Поскольку выращивание ГМ-растений в России запрещено ст. 50 Федерального закона «Об охране окружающей среды», на уровне субъектов РФ данные вопросы регулиро-

ваться не могут: дублировать запрет не имеет смысла, а отменять его субъекты РФ не вправе.

Для изучения теоретических возможностей такого регулирования можно прибегнуть к сравнению и обратиться к законодательству Германии, так же являющейся федеративным государством и сформировавшей практику реализации федеральными землями отдельных полномочий по вопросам выращивания ГМ-растений. Несмотря на то, что Германия воспользовалась правом, предусмотренным законодательством ЕС [6], и запретила выращивание генетически модифицированных растений на всей своей территории, до того, как это стало возможно, федеральные земли успели сформировать собственную регулятивную практику.

Полномочия федеральных земель Германии направлены на различного рода ограничения при выращивании ГМ-растений. Большая часть федеральных земель приняла решение о запрете на выращивание ГМ-растений на своей территории еще до того, как подобный запрет был введен на всей территории Германии. Кроме того, федеральные земли имеют право запретить выращивание ГМ-растений на сельскохозяйственных землях, принадлежащих государству. При заключении договора аренды земли с фермерами в нем может быть прописано указанное правило. Помимо этого, федеральные земли Германии могут запретить и запрещали на практике выращивание ГМ-растений рядом с заповедниками. В целях реализации данного запрета устанавливается обязательная буферная зона – от 800 м до 3 км между посевами ГМ-культур и границами заповедников [7].

Адаптация указанных норм применительно к практике возможного выращивания на территории Российской Федерации растений, полученных с применением геномных технологий, видится целесообразной. Поскольку ГР-растения, не содержащие трансгенов, в настоящее время не запрещены к выращиванию на территории России и, более того, получение таких растений является государственным приоритетом, наличие обоснованных и разумных ограничений при их выращивании, контроля за их соблюдением видится необходимым. Именно по этому пути развивалось законодательство федеральных земель Германии.

Также следует иметь в виду вероятность снятия запрета на выращивание ГМ-растений в России. Несмотря на то, что ученые-экологи считают данный запрет благоприятным для российского сельского хозяйства, позволяющим развивать иные способы его интенсификации [8], необходимо учитывать, что политика России в сфере применения результатов геной инженерии не отличалась последовательностью

в прошлом, поэтому вектор регулирования может вновь изменить свое направление. В этом случае при снятии общего запрета субъекты РФ могут быть наделены правом вводить ограничения для выращивания ГМ-растений на всей своей территории или отдельных местностях – так называемых зонах, свободных от ГМО [9], в силу экономической, экологической или социальной необходимости.

Кроме того, в российском законодательстве существует правовой пробел относительно правил выращивания ГМ-растений в научно-исследовательских целях и для проведения экспертиз: оно не запрещено, но и не урегулировано.

Представляется, что общие правила для выращивания ГР- и ГМ-растений как в опытных, так и в хозяйственных целях должны быть установлены на федеральном уровне – постановлением Правительства РФ или уполномоченного федерального органа исполнительной власти, к компетенции которого будут отнесены вопросы безопасного выращивания растений, получаемых с применением геномных технологий. В этом постановлении может идти речь о возможности выращивания ГР-растений при условии установления буферных зон между посевами традиционных сельскохозяйственных культур и культур ГР-растений и проведения иных защитных мероприятий, направленных на предотвращение переопыления между ними, с приведением примерного перечня таких мероприятий.

Однако конкретные правила хозяйственного выращивания тех или иных ГМ- или ГР-культур, разработанные с учетом федеральных требований, целесообразно принимать на уровне субъектов РФ с учетом географических и климатических особенностей отдельных регионов, местной экосистемы и характерных черт самой сельскохозяйственной культуры. То есть правило об установлении буферных зон при посевах ГР- и ГМ-растений может быть установлено в федеральном нормативном акте, а нормативным актом субъекта РФ будут осуществляться его детализация и наполнение применительно к определенной территории и определенной сельскохозяйственной культуре.

Указанный подход позволит учитывать не только географические и климатические условия регионов, но и их культурные традиции, социально-экономические условия, соблюсти баланс интересов различных субъектов, например, общественных организаций по охране окружающей среды и безопасности пищевых продуктов, производителей органических культур, крупных фермеров, потребителей, а также производителей сельскохозяйственной продукции, научных организаций.

Таким образом, законодательство субъектов РФ может лечь в основу административно-правового регулирования безопасного выращивания растений, получаемых с помощью геномных технологий, в Российской Федерации, и в первую очередь – ГР-растений. Проблемы окружающей среды входят в совместную компетенцию Российской Федерации и ее субъектов. С учетом огромного разнообразия природных условий и уникальности представленных в России экосистем установление единых правил выращивания подобных растений для всей территории Российской Федерации невозможно. Эти правила следует принять на уровне субъектов РФ на основании научных исследований, проведенных в отношении различных сельскохозяйственных культур, полученных с применением методов геномной инженерии и выращиваемых на территории данного субъекта РФ.

В результате реализации предложенной модели регулирования в России получится создать условия для безопасного совместного выращивания органических, традиционных растений и растений, полученных с применением современных геномных технологий.

Список литературы:

1. Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019–2027 годы: постановление Правительства Рос. Федерации от 22 апреля 2019 г. № 479: в ред. от 17 октября 2019 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 17, ст. 2108; – № 42, ч. 3, ст. 5921.
2. Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ: в ред. от 31 июля 2020 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14, ст. 1650; 2018. – № 31, ст. 4841; 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5057.
3. Матвеева, Т.В. Генно-инженерно-модифицированные организмы, разрешенные к выращиванию и разведению в России / Т.В. Матвеева, М. Азарахш // Экологическая генетика. – 2016. – Т. XIV. – № 4. – С. 32–40.
4. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: с попр. от 14 марта 2020 г. // Российская газета. – 2020. – № 144.
5. О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности: федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 28, ст. 3348; 2016. – № 27, ч. 2, ст. 4291.
6. Directive (EU) 2015/412 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 amending Directive 2001/18/EC as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the cultivation of genetically modified organisms (GMOs) in their territory // OJEU. – 2015. – L 68. – Pp. 1–8.
7. Hartung, U. Regulation vs Symbolic Policy-Making: Genetically Modified Organisms in the German States / U. Hartung, F. Hörisch // German Politics. – 2017. – Pp. 4–6.

8. Редникова, Т.В. Сельскохозяйственное производство генетически модифицированной продукции как средство обеспечения продовольственной безопасности: европейский опыт правового регулирования / Т.В. Редникова // Сельское хозяйство. – 2020. – № 1. – С. 42–53.

9. Копейкина, В.Б. Зоны, свободные от ГМО. Опыт России / В.Б. Копейкина, А.Л. Кочинева. – М.: Эремурус, 2008. – 56 с.

Е.С. Лапин,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры криминалистики
Саратовской государственной
юридической академии*

E.S. Lapin,

*Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of Saratov State
Law Academy
k_kriminal@ssla.ru*

О КАЧЕСТВЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

Аннотация: в статье проанализированы материалы уголовных дел и статистика на предмет качества работы органов предварительного расследования. Актуальность темы обусловлена тем, что в деле организации и осуществления расследования преступлений все еще имеются крупные, недопустимые недостатки (обвинительный уклон, неумение в ряде случаев обнаружить виновных и убедительно обосновать обвинение, медлительность в возбуждении уголовных дел и их расследования, безграмотное составление процессуальных документов, грубые ошибки в квалификации преступлений, отступления от уголовно-процессуальных правил и др.). А между тем качество работы суда по уголовным делам (правосудие) стоит в прямой зависимости от качества работы следователей и дознавателей. Цель статьи – указать, чем объясняется неудовлетворительное состояние расследования преступлений и пути его преодоления. Автор делает важный вывод, что экономию рабочего времени следователями (дознавателями) нужно рассматривать как основной закон организации расследования преступлений, следование которому ведет к повышению качества этого расследования.

Ключевые слова: качество кадров следователей, следственные ошибки, раскрытость преступлений, медлительность расследования, экономия рабочего времени, руководство расследованием.

On the quality of the preliminary investigation

Abstract: the article analyzes the materials of criminal cases and statistics for the quality of the work of the preliminary investigation bodies. The relevance of the topic is due to the fact that there are still large, unacceptable shortcomings in the organization and implementation of the investigation of crimes (accusatory bias, inability in some cases to find the culprit and convincingly substantiate the accusation, slowness in initiating criminal

cases and their investigation, illiterate drafting of procedural documents, rude errors in the classification of crimes, deviations from criminal procedure rules, etc.). Meanwhile, the quality of the work of the criminal court (justice) is directly dependent on the quality of the work of investigators and interrogators. The purpose of the article is to indicate what explains the unsatisfactory state of the investigation of crimes and the ways to overcome it. The author makes an important conclusion that the saving of working time by investigators (interrogators) should be considered as the basic law of organizing the investigation of crimes, following which leads to an increase in the quality of this investigation.

Keywords: *quality of investigators, investigative errors, crime detection, slowness of investigation, saving working time, investigation management.*

Решающими условиями осуществления уголовного правосудия являются правильное предварительное расследование и высокое качество материалов уголовного дела. Отсутствие этих условий часто совершенно обесценивает работу суда, принужденного пользоваться недоброкачественным материалом следствия и дознания, потому следователь и дознаватель – не менее важные звенья в судопроизводстве, чем судья и прокурор.

На качество расследования совершаемых преступлений, как справедливо отмечает Е.П. Ищенко, оказывает влияние целый ряд объективных и субъективных факторов, таких как: количество и качество регистрируемых преступлений; профессиональный состав следственных и дознавательских кадров; профессиональный уровень осуществления оперативно-розыскной и экспертной деятельности; нормативные правовые условия, в которых действуют следователи, дознаватели, эксперты и оперативники; криминалистическое обеспечение расследования уголовных дел [1, с. 120–121].

Качество предварительного расследования упирается прежде всего в качество кадров следователей и дознавателей. Все прекрасно понимают, что для расследования отсутствие достаточного количества хороших, профессиональных кадров означает, что оно будет здорово хромать. В России ежегодно примерно 150 тыс. выпускников юридических вузов и факультетов покидают стены своих альма-матер [2]. Цифра значительная. Для сравнения: в 1935 г. юридические институты по РСФСР дали всего лишь 222 выпускника [3, с. 27]. Тем не менее в органах расследования штат следователей и дознавателей далеко не полностью заполнен юристами.

Так, число следователей в органах МВД России в 2007 г. составило 51 900 чел., а по штату полагалось 53 178 чел., высшее юридическое образование имели 81,1 % служащих [4, с. 6]; в 2009 г. в органах предварительного следствия в данном ведомстве по штату значилось 54 тыс. чел., из них высшее юридическое образование имели только

80 %. Процент замещения штатных должностей следователей вполне, хотя и косвенно, свидетельствует о том, что в настоящее время имеет место немалая текучесть названных кадров. Прямо об этом говорят данные, озвученные руководителем Следственного комитета при МВД России А.В. Аничкиным. По его словам, «ежегодный некомплект» следователей составляет 3–5 % [5]. Причем выбывают не только «плохие» кадры, которых увольняют с должности, но и «хорошие», оставляющие службу в органах ввиду не вполне удовлетворительного материального положения, например из-за зарплаты, которая у начинающего следователя невысокая (в полиции в 2020 г. она колебалась в пределах 30–35 тыс. руб.) [6]. К этому надо прибавить, что следователю часто приходится покупать за свой счет многие «мелочи», начиная от канцелярских принадлежностей и заканчивая бензином для транспортного средства. Слабость кадров аппаратов предварительного следствия и дознания в немалой степени обуславливается их неудовлетворительным материально-бытовым положением. В связи с этим общий и дифференциальный (поощрительный) уровни оплаты труда следователей (дознателей), планирование необходимого увеличения их числа в силу перманентной инфляции в стране должны постоянно находиться в поле зрения руководства правоохранительных органов.

Начинающие следователи и дознаватели допускают много ошибок в своей работе. Причиной тому является их недостаточная подготовленность. Некоторые вузы с задачей подготовки хорошо обученных юридических кадров справляются слабо. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки ежегодно прекращает или приостанавливает действие выданных некоторым вузам юридического профиля лицензий на осуществление образовательной деятельности. Да и сами следователи (дознатели) в определенном числе в прошлом относились к слабоуспевающим студентам. Таким образом, снижение образовательного уровня вновь входящих кадров – одна из причин, влияющих на снижение качества следствия.

Всякий практик знает массу примеров, свидетельствующих о слабых юридических знаниях следователей (дознателей). Вот одна из подобных ситуаций, рельефно отображающих проблему. По одному уголовному делу свидетель оказался и экспертом по нему. Следователь вместо того, чтобы заменить экспертное заключение на другое, произведенное иным экспертом, изъял протокол допроса данного свидетеля, но в обвинительном заключении, в котором упоминались изъятые из дела свидетельские показания, указанный протокол оставил.

Если обратиться к статистике нераскрытых преступлений сотрудниками ОВД, на которых приходится подавляющее большинство

всех расследуемых в стране дел, то увидим, что в 2018 г. она составила 45,4 %, а в 2019 г. – 42,1 % [7]. В «натуральном выражении» это около миллиона нераскрытых преступлений. Таким образом, более половины расследованных дел – брак. И брак, как видно из цифр, стабильный. А если к указанным процентам нераскрытых преступлений, наглядно свидетельствующим о невысоком качестве полицейского расследования, прибавить имеющие значение для оценки того же качества случаи возвращения дел прокурору (ст. 237 УПК РФ) и вынесение судом оправдательных приговоров, то, бесспорно, общая цифра брака еще повысится.

Необоснованные отказы в возбуждении уголовного дела и проволочка в расследовании – упорная болезнь следствия и дознания, которая также отражает невысокое качество работы органов предварительного расследования.

Следователи (дознаватели) под разными предлогами не возбуждают уголовные дела, особенно в случаях, когда видят сложность в раскрытии преступления. Потерпевшим приходится ходить по разным инстанциям, включая прокурорские, добиваясь принятия решения о возбуждении уголовного дела. Один из таких потерпевших дошел с жалобой до Конституционного Суда РФ, который принял по его делу постановление от 13 июня 2019 г. № 23-П, послужившее принятию Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 243-ФЗ «О внесении изменения в статью 6¹ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Идея этого закона – ограничить волокиту с возбуждением уголовных дел.

Ярким свидетельством медлительности расследования может служить постоянное возвращение к вопросу о допустимости неоднократности продления сроков предварительного расследования того же Конституционного Суда РФ. Граждане жаловались в этот суд на многократные продления срока предварительного расследования по надуманным основаниям. Суд выразил свою правовую позицию. Она состоит в том, что следует расценивать как произвол и нарушение закона случаи неоднократного направления дела для дополнительного расследования по одному и тому же основанию – когда срок предварительного следствия превышает допустимый по закону один месяц (Определения Конституционного Суда РФ от 19 октября 2010 г. № 1412-О-О, от 18 октября 2012 г. № 1907-О, от 24 октября 2013 г. № 1620-О, от 22 апреля 2014 г. № 878-О, от 2 июля 2015 г. № 154-О и др.). Чтобы предварительное расследование было эффективным, оно должно вестись быстро, быть скорым на выявление совершивших преступление лиц.

Значительные сроки расследования уголовных дел, когда дела тянутся месяцами, а иногда и годами, приводят к тому, что они утрачивают свою значимость, а порой «благодаря» такой волоките серьезные преступления остаются нераскрытыми, а совершившие их лица безнаказанными. Такие затягивания в прохождении дел у следователей и дознавателей нередко носят характер злоупотреблений, часто корыстных. Дела в угоду стороне защиты стараются затянуть и подвести под очередную амнистию или же затянуть с целью запутать и осложнить их.

Неумелое, порой халатное, а иногда и преступное отношение к своей работе следователей (дознавателей), выражающееся в медлительности и часто безрезультативности, приносит огромный вред государству. Тратятся впустую колоссальные трудовые и материальные ресурсы, а главное – невосполнимо время как должностных лиц органов государства, так и простых граждан, участвующих в деле лиц.

Специфика деятельности по расследованию преступлений состоит в непрерывной и кропотливой бумажной работе, при которой подчас «живая мысль следователя умирает в потоке чернил» [8, с. 154]. Времени на всё следователю и дознавателю катастрофически не хватает. Потому вопрос распределения времени при производстве предварительного расследования имеет существенное значение для его качества. Чем меньше времени требуется следователю (дознавателю) на производство по одному уголовному делу, тем больше времени он выигрывает для другого производства: расследования более сложных уголовных дел; принятия и проверки сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях и принятия по ним решений (ч. 1 ст. 144 УПК РФ); заполнения соответствующих статистических карточек по установленной форме и передачи их в группы учета; участия в оперативных совещаниях; периодических докладов начальнику следствия (дознания); получения необходимых разъяснений по вопросам, входящим в профессиональную компетенцию специалиста; посещения прокурора для подписания необходимых документов; оказания помощи оперативным сотрудникам в правовой оценке оперативно-розыскных материалов и т.д. Как для отдельного следователя (дознавателя), так и для следственного органа (подразделения дознания) в целом его деятельность зависит от сбережения времени. Всякая экономия в следственной работе в конечном счете сводится к экономии времени. Чтобы достичь целей предварительного расследования, а также постоянно приобретать новые знания в своей сфере, чтобы удовлетворять различным требованиям, предъявляемым к профессиональной деятельности следователя (дознавателя),

последний должен правильно распределять свое время. Стало быть, экономия времени, равно как и плановость всей работы по расследованию уголовных дел, есть первый закон организации раскрытия и расследования преступлений.

Красноречивым проявлением указанного закона может служить требование о своевременном обеспечении автотранспортом выезда на место происшествия и обратно следователя и специалиста с техническими средствами; за это несет персональную ответственность оперативный дежурный ОВД, согласно Наставлению по организации экспертно-криминалистической деятельности в системе МВД России от 11 января 2009 г. (в ред. от 28 ноября 2019 г.). Однако нет-нет да случается так, что, так и не дождавшись транспортного средства, следователь и специалист, нагруженные технико-криминалистическими средствами, вынуждены «на своих двоих», общественным или частным транспортом отправляться на место происшествия. При этом – интересная «мелочь»: от следователя (следственного органа), привлечшего специалиста с помощью такой, с позволения сказать, организации его доставки на место производства следственного действия, руководитель экспертно-криминалистического подразделения может еще и потребовать, согласно вышеназванному Наставлению (п. 60), компенсации расходов, связанных с явкой данного специалиста к месту проведения процессуального действия.

Как уже было отмечено, невысокое качество следственной работы (работы дознавателя) прямо отражается на соблюдении законности. Кроме случаев проявления небрежности в деле расследования преступлений допускается преступное нарушение норм УПК РФ. Самым «безобидным» из нарушений законности можно назвать указание в протоколах следственных действий на участие вымышленных понятих. Имеют место и другие, более серьезные факты нарушений закона, которые приводят следователей (дознавателей) на скамью подсудимых. Например, количество осужденных по делам о преступлениях, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 303 УК РФ (фальсификация доказательств по уголовному делу), субъектами которых как раз являются следователи и дознаватели, согласно сведениям Судебного департамента при Верховном Суде РФ за последние 11 лет возросло более чем в два раза. Так, число осужденных по обеим указанным частям названной статьи уголовного закона в 2009 г. составило 21 чел., в 2010 г. – 22 чел., 2011 г. – 26 чел., 2012 г. – 22 чел., 2013 г. – 25 чел., 2014 г. – 37 чел., 2015 г. – 40 чел., 2016 г. – 46 чел., 2017 г. – 52 чел., 2018 г. – 47 чел., 2019 г. – 50 чел. [9] В этих случаях имело место невнимательное и формальное отношение к делу

руководства процессом следствия (дознания) со стороны руководителя следственного органа (начальника подразделения дознания). Названные должностные лица мало интересовались следственной работой (дознанием), невнимательно проверяли процессуальные и иные документы, не поправляли, когда требовалось. Не было с их стороны постоянного контроля. Они осуществляли руководство не в течение всего процесса расследования, а ограничивались лишь необходимыми процессуальными моментами, предусмотренными ст. 39 (ст. 40¹) УПК РФ.

Таким образом, посредственное состояние предварительного расследования объясняется не только недостаточным уровнем квалификации ряда следователей (дознателей) и их небрежным, а подчас преступным отношением к работе, но и формальным подходом к делу руководства органов предварительного расследования. Таких лиц в указанных органах попросту не должно быть, и резервготавливаемых образовательными учреждениями юридических кадров позволяет проводить их замену безболезненно.

Нам представляется, что следовало бы подумать о том, чтобы в целях правильной организации учета, контроля и оценки качества работы следователей и дознавателей составлять по окончании рассмотрения каждого уголовного дела в суде краткие справки как об обнаруженных недостатках следствия (дознания), так и об образцово проведенном расследовании, приобщая эти справки к личному делу того или другого следователя (дознателя), который данное дело расследовал. Составление таких справок, характеризующих работу по расследованию преступлений, можно было бы поручить отделу кадров правоохранительного органа. На него же возложить обязанность по надлежащему использованию этих справок для принятия мер по повышению качества указанной работы, например при проведении учебно-методических конференций (совещаний) – одной из успешных форм работы по повышению квалификации сотрудников, осуществляющих предварительное расследование. На основе анализа дефектов расследования, отраженных в таких справках, также резонно было бы составлять периодически сводные справки или письма, рассылаемые всем следователям и дознавателям, в которых обобщался бы этот материал, указывались наиболее часто встречающиеся недостатки расследования, оказывающие влияние на неудовлетворительный исход дела.

Итак, слабое предварительное следствие и дознание значительно затрудняют нормальную организацию борьбы с преступностью, правильное направление репрессивного удара. Поэтому остаются

актуальными не только указания на недостатки предварительного расследования, но и предложения конкретных путей их преодоления.

Список литературы:

1. Ищенко, Е.П. К проблеме качества предварительного расследования преступлений / Е.П. Ищенко // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2017. – № 5. – С. 120–134.

2. Куликов, В. Примут зачет / В. Куликов // Российская газета. – 2019. – 2 окт.

3. Крастин, И. Юридическая подготовка судебно-прокурорских работников / И. Крастин // За социалистическую законность. – 1935. – № 8. – С. 26–28.

4. Ищенко, Е.П. О состоянии следственного корпуса России / Е.П. Ищенко // Вестник криминалистики. – 2008. – Вып. 3 (27). – С. 6–11.

5. Из 54 тыс. следователей МВД 80 % имеют высшее образование // Право.ru – информационный портал. URL: pravo.ru/news/view/29948/ (дата обращения: 24.08.2020).

6. Сколько зарабатывают следователи в России в 2020 году // Первый миграционный – независимый портал консультаций по миграционным вопросам. URL: <https://1migration.ru/rabotarf/zarplata-sledovatelya.html> (дата обращения: 22.08.2020).

7. Министерство внутренних дел Российской Федерации. Статистика и аналитика. Состояние преступности (архивные данные). URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics> (дата обращения: 24.08.2020).

8. Комиссаров, В.И. Расследование хищений, совершенных с использованием товарных кредитов: монография / В.И. Комиссаров, Е.С. Лапин. – М.: Юрлитинформ, 2001. – 192 с.

9. Данные судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 23.08.2020).

Э.Г. Липатов,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
административного и уголовного
права Поволжского института
управления имени П.А. Столыпина
(филиала РАНХиГС)

E.G. Lipatov,
Doctor in Law, Professor,
Head of the Department
of Administrative and Criminal Law
of Povolzhsky Institute of Management
named after P.A. Stolypin
(branch of RANEPА)
eduard.lipatov2010@yandex.ru

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИНСТИТУТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Аннотация: в статье обосновывается вывод о том, что влияние федерального центра на формирование экономического статуса регионов обусловлено конституционным статусом Совета Федерации. Показывается, что свобода государственного руководства в отношении региональной экономической политики определяется полномочиями Совета Федерации, статусом его членов, местом в формировании общегосударственной экономической политики. Делается вывод о том, что существующий порядок формирования данного органа и его полномочия не отвечают требованиям экономического выравнивания субъектов Федерации.

Ключевые слова: Совет Федерации, регионы, неравенство субъектов Федерации, статус членов Совета Федерации.

The Federation Council as an institution of economic dependence of the subjects of the Federation at the discretion of the federal center

Abstract: the article substantiates the conclusion that the economic behavior of the federal center as an instrument for forming the economic status of regions is determined by the constitutional status of the Federation Council. The author shows that in accordance with the regional economic policy and the powers of the Federation Council, the status of a member state and the place in the formation of a national economic policy are assigned. This means that the powers of its members should not meet the requirements of economic equalization of the subjects of the Federation.

Keywords: The Federation Council, regions, inequality of the subjects of the Federation, the status of members of the Federation Council.

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного Российским фондом фундаментальных исследований научного проекта № 19-011-00328.

Острота и болезненность экономического кризиса в России обусловлены не только однобоким характером российской экономики и отсутствием структурных реформ, но и тяжелым положением большинства регионов, их полной экономической зависимостью от поддержки федерального центра. Хроническое экономическое неравенство субъектов Российской Федерации, их перегруженность социальными обязательствами требуют постоянной устойчивой помощи центра. Возникает замкнутый круг, при котором всевластие центра в формировании экономического статуса регионов обостряет экономическую ситуацию, выход из которой лишь воспроизводит и усиливает эту зависимость. Какие конституционные средства обеспечивают этот замкнутый круг и возможно ли его преодолеть?

В этих условиях возникает вопрос о роли ключевых институтов федеративного строительства в выработке экономической политики страны и в ограничении экономического поведения федерального центра. Под экономическим поведением федерального центра предлагается понимать его властную деятельность, направленную на формирование экономического положения нижестоящих публичных образований [1, с. 44].

Важнейшим институтом государственного устройства России выступает Совет Федерации. Рождение Совета Федерации было ярким и много обещало отечественному федерализму – поздравить Федеральное Собрание Российской Федерации с началом работы президент Б.Н. Ельцин приехал именно в Совет Федерации, а не в Государственную Думу. Оправдались ли эти ожидания? И если не оправдались, то какие конституционные механизмы (или их отсутствие) помешали этим чаяниям. В общественном мнении 90-е годы принято рассматривать как годы опасной децентрализации. Однако нельзя не отметить, что региональные элиты в этот период играли существенную роль в выработке экономической политики страны и не в последнюю очередь это было обусловлено статусом членов Совета Федерации. Каково сегодня место Совета Федерации в экономической парадигме развития России? Это орган представительства и защиты интересов субъектов Федерации, поэтому важен анализ возможностей верхней палаты влиять на политику центра, которая затрагивает интересы регионов.

11 декабря 2019 г. в Совете Федерации был заслушан доклад «Тенденции развития российских регионов» известного эксперта по региональному экономическому развитию Н.В. Зуборевич [2]. В докладе были систематизированы долгосрочные вызовы развития

субъектов Российской Федерации. Докладчик отнес к ним: демографическое «сжатие»; устойчивость регионального неравенства; сверхконцентрацию экономики, доходов населения и бюджета в Москве; сильный спад и территориальную поляризацию инвестиций; спад доходов населения в подавляющем большинстве регионов; непрозрачную политику помощи регионам, не стимулирующую развития; сильные институциональные барьеры развития крупных городов. То есть краеугольным камнем сложившейся системы вызовов выступает экономическое неравенство субъектов Федерации. Оно обусловлено очень незначительным набором конкурентных преимуществ регионов. «Есть неубиваемые конкурентные преимущества. И бизнес – а у нас, в основном, инвестирует бизнес, потому что на долю бюджетных инвестиций сейчас уже меньше 20% приходится, он выбирает неубиваемые конкурентные преимущества. Их в России два. Первое вы знаете прекрасно – это наше все, наша нефть и наш газ. Второе неубиваемое преимущество – столица нашей родины Москва и Московская область. Это преимущество агломерационного эффекта – гигантская концентрация людей, потребления и платежеспособного спроса, и бизнес, конечно, тоже инвестирует, прежде всего, там, где он видит, что получит прибыль» [3]. Очевидно, что такого рода экономическое неравенство ведет к социальному неравенству (неравенству доходов и потребления в регионах). Это, в свою очередь, чревато социально-политическими потрясениями. Такое положение подталкивает федеральный центр к политике выравнивания не столько экономического положения регионов, их инвестиционной привлекательности, сколько к политике социального выравнивания. Углеродная рента страны распределяется, в первую очередь, в форме межбюджетных трансфертов на выравнивание социальных расходов регионов. Бюджеты регионов характеризуются тем, что в среднем социальные расходы составляют 60–61 % все расходов, а у многих – под 70 и за 70 % [3]. Доля социальных расходов выросла с 2012 г. в связи с необходимостью выполнять указы Президента РФ. Из трех ключевых элементов экономического кризиса последних лет: падения инвестиций, доходов населения и потребления, распределительная политика центра направлена на преодоление, прежде всего, падения доходов и потребления. Это ведет к тому, что у субъектов Федерации практически не остается средств, чтобы инвестировать в экономику, чтобы сформировать собственные конкурентные преимущества, создать климат инвестиционной привлекательности и поднять уровень экономического развития. В условиях массового дефицита бюджетов субъектов Федерации и снижения трансфертов для региональных властей остро встает во-

прос о поисках средств. «Если прошлый кризис был залит бюджетными деньгами, то в этот кризис у нас ничего похожего нет. В 2009 году трансферты субъектам были увеличены на треть, их доля достигла 27 % всех доходов от бюджетов регионов» [3]. Если средства на решение социальных территориальных задач распределяются достаточно равномерно, то средства на экономическое развитие распределяются иногда довольно произвольно и непрозрачно. Так, например, для субъектов Российской Федерации есть два способа заимствования. Это банковский кредит либо бюджетный кредит в Минфине под 0,2 % годовых. Однако получение бюджетных кредитов практически невозможно для субъектов Федерации. Оно носит характер усмотрения. Известно, что лидерами по получению бюджетных кредитов долгие годы выступали Мордовия и Чукотка, но мотивы такой избирательности пока публично не обсуждались. Кроме того, существуют три группы субъектов Федерации, обладающие приоритетом в получении межбюджетных трансфертов: регионы Дальнего Востока, Северного Кавказа, Республика Крым и Севастополь. При этом уже длительный период идут споры о эффективности отдачи от межбюджетных трансфертов, выделяемых регионам Северного Кавказа [4].

Эффективное развитие федеративных отношений требует решения ряда ключевых задач: максимальное использование реальных конкурентных преимуществ – их нужно определить; эффективные расходы на поддержку экономики для усиления конкурентных преимуществ и снижения барьеров развития; адекватная бюджетная политика (баланс доходов и расходов, сокращение долга); реформирование социальной сферы и грамотная оптимизация расходов на «социалку» [3].

Мы видим, что экономическое поведение федерального центра, направленное на формирование экономического статуса субъектов Федерации, ориентировано на увеличение и выравнивание социальных расходов территорий, но практически не дает прироста инвестиционной привлекательности регионов. Эта деятельность центра воспроизводит вновь и вновь экономическую отсталость российской провинции и зависимость большинства субъектов Федерации от усмотрения руководства страны.

Что делает возможным проведение такой политики? Какие нормы, регламентирующие деятельность «верхней» палаты Федерального Собрания, позволяют ей осуществлять такой курс и уклоняться от поддержки эффективного экономического развития регионов?

Прежде всего, это нормы, устанавливающие ответственность или, лучше сказать, «безответственность» членов Совета Федерации перед властями регионов за принимаемые решения.

Согласно Конституции Российской Федерации в Совет Федерации входят:

по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти – на срок полномочий соответствующего органа. Но что делать, если позиция члена Совета Федерации не соответствует позиции региональных органов власти и возникла необходимость досрочно прекратить полномочия данного представителя и наделить новое лицо полномочиями члена Совета Федерации? Законодательство не содержит ясного ответа на этот вопрос. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» содержит основания досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации. Однако этими основаниями выступают либо добровольный отказ, либо необходимость соблюдения различных запретов и ограничений. Усмотрение региональных органов власти не является основанием досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации. При этом Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает, что полномочия члена Совета Федерации – прекращаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации о наделении полномочиями нового члена Совета Федерации – представителя от этого же органа государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. То есть основанием прекращения полномочий одного члена Совета Федерации выступает решение о наделении полномочиями нового члена данного органа. Однако согласно вышеуказанному федеральному закону такое решение должно иметь абсолютно-определенные основания.

В случае если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации, в соответствии с п. 3 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» каждый кандидат на данную должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата

будет наделена полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В случае если конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации также представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, порядок наделения полномочий представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации является составной частью процедуры избрания высшего должностного лица субъекта Федерации и не предусмотрен как самостоятельная инициатива главы региона в случаях несогласия с позицией представителя в Совете Федерации. Такое положение позволяет членам Совета Федерации – представителям от исполнительных органов власти субъектов Федерации безнаказанно «дистанцироваться» от интересов своих регионов, не неся при этом никакой ответственности за принимаемые решения.

Сравнительный анализ существующих федеративных устройств говорит о том, что в мире существуют более эффективные модели организации «верхних» палат, при которой региональные органы власти становятся непосредственными участниками формирования федеральной политики. Так, анализ правового статуса членов Бундесрата позволяет сделать вывод, что они имеют императивный мандат [5, с. 131]. Статья 51 Основного закона ФРГ устанавливает, что земельные правительства указывают своим представителям, как тем голосовать по конкретному вопросу. Правительства земель вправе отозвать назначенных ими членов Бундесрата. Кроме того, правовой статус членов Бундесрата закреплен не только в федеральных законах, но и в актах субъектов Федерации. Это обусловлено тем, что члены Бундесрата сами являются членами земельных правительств. Х. Риссе считает, что во время голосования члены Бундесрата связаны решением правительств своих земель и не имеют свободного мандата. Однако это не традици-

онный императивный мандат, так как эти члены никаких распоряжений не выполняют и от имени третьих лиц не действуют. Будучи членами земельных правительств, они лично участвуют в решении вопроса о том, как их земли будут голосовать в Бундесрате [6, с. 67].

Возможность субъектов Федерации самим принимать нормы права, которые регламентируют порядок формирования «верхних» палат в отношении своих представителей является важной гарантией участия регионов в формировании политики федерального центра. Так, статья 1 Конституции США содержит положение о том, что сроки, место и порядок проведения выборов сенаторов устанавливаются законодательством каждого штата. При этом Конгресс может в любое время посредством принятия закона установить либо изменить эти правила [7, с. 31].

Согласно последним конституционным изменениям, в Совет Федерации могут входить до 30 представителей Российской Федерации. Учитывая равное представительство от каждого субъекта Федерации и уже отмеченную нами независимость ряда представителей от региональных властей, такой состав «верхней» палаты позволяет центру проводить решения не всегда отвечающие региональным интересам. Интересен опыт формирования Бундесрата. «В нынешний период конституционного развития Германии количество мандатов у отдельно взятой земли зависит от величины населения конкретной земли, которая определяется периодически посредством проведения переписи населения. С точки зрения демократии данным соотношением достигается компромисс между численностью населения земель и принципом равноправия каждой земли. Исходя из этого, германский федерализм принципиальным образом отличается от других федеративных систем, так как правительства немецких земель непосредственно участвуют в принятии государственных решений на федеральном уровне» [8, с. 65].

Роль Совета Федерации в законотворческом процессе не изменяется при принятии законов, имеющих региональное значение, принимаемых по вопросам, предусмотренным ст. 72 Конституции РФ. В отечественной литературе высказывалась точка зрения о том, что в Российской Федерации существуют так называемые законы Российской Федерации [9, с. 27]. В отличие от федеральных законов, это законы, принятые по вопросам совместного ведения. Признавая теоретически обоснованное выделение такой группы законов, следует отметить, что данная группа актов не получила особого конституционного статуса, который бы предусматривал особый порядок принятия. Отсутствие такого порядка ослабило влияние Совета Федерации

на процесс федеративного строительства. В рамках проводимого сравнительного анализа следует отметить и значительную роль Бундесрата в федеральном правотворчестве. Немецкая парламентская практика различает два вида отлагательных вето: «суспензивное» и «абсолютное». «Суспензивное» вето может быть преодолено только большинством голосов Бундестага, зависящим от большинства голосов, которым Бундесрат принял негативное заключение. «Абсолютное» вето используется по отношению к законам, затрагивающим интересы федерации и земель. Благодаря расширительному толкованию понятия «федеральный закон» абсолютное вето может быть применено почти в 60 % случаев рассмотрения законопроектов [10, с. 189]. Кроме того, Бундесрат обладает также полномочиями и в отношении подзаконного регулирования исполнительной власти. Статья 80 Основного закона ФРГ особо устанавливает, что в обязательном порядке Бундесратом должны быть одобрены правовые решения (постановления) Федерального правительства или федерального министра о принципах и тарифах работы почты и системы телекоммуникаций, об основных положениях об оплате за пользование федеральными железными дорогами, о строительстве и эксплуатации железных дорог и др., если иное не оговорено федеральным законом.

Анализ правового положения Совета Федерации, статуса его членов, принципов формирования позволяет сделать вывод, что данный орган выступает скорее инструментом экономического поведения федерального центра, чем органом защиты интересов регионов. Он гарантирует произвольность и усмотрение федерального центра в вопросах экономического выравнивания субъектов Российской Федерации.

Эффективная федеративная политика не исключает существования регионов доноров и реципиентов, но их материальный статус должен определяться не усмотрением «сверху», не политическими привилегиями, а четко определенными правовыми нормами. Открытый и гласный доступ всех участников федерации к принятию экономически значимых решений позволяет защитить экономическую политику страны от воздействия политической конъюнктуры и сиюминутных интересов. В значительной мере, именно такая федеративная политика сделала Германию лидером европейского экономического роста.

Таким образом, мы видим, что свобода федерального центра в выборе своего экономического поведения, то есть политики формирования материального статуса субъектов Федерации, обусловлена, в значительной мере, порядком формирования и полномочиями Совета Федерации, статусом его членов.

Свободный мандат членов Совета Федерации, отсутствие жесткой зависимости их позиции от интересов своих регионов, отсутствие механизма ответственности за отказ от защиты интересов субъектов Федерации формирует свободу и усмотрение федерального центра при выборе своего экономического поведения. Отсутствие категории «законы федерации», то есть законы, принятые по вопросам совместного ведения и затрагивающие интересы субъектов Федерации, не позволяет отразить специфику федеративного устройства в законодательном процессе. Представляется, что Совет Федерации мог бы обладать большими полномочиями при принятии так называемых законов федерации. Кроме того, Совет Федерации не обладает полномочиями по утверждению определенных актов органов исполнительной власти, затрагивающих вопросы федеративного строительства. Зарубежный опыт содержит такие примеры, которые ограничивают усмотрение центра в отношении иных публичных образований. Институты федеративного устройства России основаны на принципе разграничения предметов ведения и полномочий между центром и регионами. Субъекты Федерации остаются внешними федеральному центру. Они вносят свой вклад в воспроизводство единого государства, а оно, в свою очередь, берет на себя обязанность гарантировать им некоторые права и свободы. Российская Федерация не выступает механизмом такой интеграции своих частей, в ходе которой политика федерального центра формируется как результат практики взаимодействия, входящих в государство публичных образований. Все это создает широкие возможности федеральному центру для влияния на экономическое положение субъектов Федерации, печальные последствия которых мы имеем возможность наблюдать.

Представляется, что в целях ограничения регионами произвольного экономического поведения федерального центра, необходимо в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» включить самостоятельную процедуру наделения полномочиями представителя от исполнительной власти как право главы субъекта Федерации, которое оно может реализовать по своему усмотрению в любое время осуществления своих полномочий. Сейчас эта процедура существует лишь как часть процедуры избрания высшего должностного лица. Кроме того, Конституция Российской Федерации должна содержать положения о «законах федерации» как актах, принятых по вопросам совместного ведения, а также отдельную процедуру принятия таких законов, в которой особая роль будет принадлежать Совету Федерации.

Список литературы:

1. Липатов, Э.Г. Конституционная форма выбора экономической политики и экономического поведения федеральным центром в современной России: к постановке проблемы / Э.Г. Липатов, С.Е. Чаннов // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 9. – С. 41–46.
2. Зубаревич, Н.В. Тенденции развития российских регионов // Доклад в Совете Федерации в рамках «Время эксперта» на 470-м заседании. URL: <https://vmeste-rf.tv/programs/102173/time-expert-natalia-zubarevich/> (11.12.2019).
3. Зубаревич, Н.В. Как выживают российские регионы в кризис / Н.В. Зубаревич // Новая газета. – 2016. – 18 ноября.
4. Счетная палата нашла массовые нарушения в тратах на Северный Кавказ // LENTA.RU (дата обращения: 22.06.2020).
5. Миронов, О.О. Конституционный статус депутатов парламентов / О.О. Миронов // Журнал российского права. – 1997. – № 4.
6. Риссе, Х. Роль Бундесрата Федеративной Республики Германии в законодательной деятельности / Х. Риссе // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2003. – № 3. – С. 65–67.
7. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1993. – 766 с.
8. Пажетных, Д.В. Конституционно-правовой статус членов Совета Федерации Федерального Собрания России и верхних палат парламентов Германии и Франции / Д.В. Пажетных. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 280 с.
9. Манохин, В.М. Административное право России / В.М. Манохин. – М.: Ай Пи Эр Медиа, 2011. – 137 с.
10. Жакке, Ж.-П. Конституционное право и политические институты: учебное пособие / Ж.-П. Жакке ; пер. с фр. – М., 2002. – 363 с.

Д.А. Липинский,

*доктор юридических наук,
профессор, профессор департамента
магистратуры Тольяттинского
государственного университета*

D.A. Lipinsky,

*Doctor of Law, Professor, Professor
of the Master's Studies Department
of the Togliatti State University
Dmitri8@yandex.ru*

**О ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ И ИНЫХ СРЕДСТВ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ***

Аннотация: в работе исследуются организационные, управленческие, политические, экономические и иные средства обеспечения национальной безопасности. Проводится их классификация в зависимости от возможностей права в целом и юридической ответственности в частности оказывать на них регулятивное воздей-

* Статья выполнена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), проект № 19-011-00083 А «Юридическая ответственность в механизме обеспечения национальной безопасности».

стве. Обосновывается, что действие юридической ответственности в отношении организационных, политических, управленческих и некоторых других средств обеспечения национальной безопасности является многоуровневым. Во-первых, на уровне принципов права и юридической ответственности. Во-вторых, через персональную ответственность органов государственной власти и их должностных лиц. Подчеркивается особая роль позитивной юридической ответственности, а также принципа взаимной юридической ответственности, которая должна проявляться не только в отношениях «личность – государство», но и между государственными органами, а также входить в систему сдержек и противовесов в процессе функционирования всего механизма обеспечения национальной безопасности.

Ключевые слова: юридическая ответственность; национальная безопасность; средства обеспечения безопасности; управленческие средства; организационные средства; виды юридической ответственности.

On legal responsibility in the system of organizational and other means of security of national security

Abstract: in the article organizational, managerial, political, economic and other means of ensuring national security are investigated. Their classification is carried out depending on the possibilities of law in general and legal responsibility in particular to exert a regulatory impact on them. It is substantiated that the effect of legal responsibility in relation to organizational, political, managerial and some other means of ensuring national is multilevel. Firstly, at the level of principles of law and legal responsibility. Secondly, through the personal responsibility of state authorities and their officials. The special role of positive legal responsibility, as well as the principle of mutual legal responsibility, which should be manifested not only in the relations between the individual and the state, but also between state bodies, and also be included in the system of “checks and balances” in the process of functioning of the entire mechanism for ensuring national security, is substantiated.

Keywords: legal liability; National security; security features; management tools; organizational means; types of legal liability.

Национальная безопасность является сложным механизмом и одновременно системой, в которой каждому элементу отводится собственная роль и предназначение. Одни средства обеспечения национальной безопасности носят сугубо правовой характер, другие только опосредованы правом, а третьи не являются правовыми, но на них оказывает опосредованное воздействие вся правовая надстройка. В контексте нашего исследования прежде всего встает вопрос о том, что следует понимать под средствами обеспечения национальной безопасности.

В действующих нормативных правовых актах данное понятие не раскрывается. Его официальная дефиниция ранее содержалась в утратившем в настоящее время силу Указе Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной без-

опасности Российской Федерации до 2020 года». Так, в нем указывалось, что «средства обеспечения национальной безопасности – это технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению» [1].

Действующий в настоящее время Указ Президента РФ от 31 января 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (далее – Стратегия) не содержит официального определения понятия «средства обеспечения национальной безопасности», но сам термин «средства» употребляется в нем неоднократно. Кроме того, законодатель оперирует и термином «меры обеспечения», который во многих случаях является синонимичным с рассматриваемым нами понятием. Так, в действующей Стратегии при определении понятия «обеспечение национальной безопасности» указывается на политические, экономические, информационные, правовые и иные меры. Региональные, субрегиональные и торговые соглашения рассматриваются как средства защиты от кризисных явлений (п. 25). Термин «средства» употребляется в контекстах перспективных вооружений (п. 38); гражданской обороны (п. 40); невоенного реагирования (п. 41); правоохранительных специальных средств (п. 50); информирования населения (п. 49).

В пункте 81 Стратегии специально отмечается, что «особое значение для укрепления национальной безопасности в области культуры имеет проведение государственной политики по реализации функции русского языка как государственного языка Российской Федерации, средства обеспечения государственной целостности страны и межнационального общения народов Российской Федерации, основы развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве и средства удовлетворения языковых и культурных потребностей соотечественников за рубежом». Пятый раздел действующей Стратегии национальной безопасности носит название «Организационные, нормативно-правовые и информационные основы реализации настоящей Стратегии», но, по сути, в нем идет речь о различных средствах реализации стратегии. Анализ показывает, что в основе реализации стратегии находятся различные нормативные предписания, организационные, информационные и иные ресурсы. Нельзя не обратить внимания и на абз. 6 п. 6 Стратегии, в котором система обеспечения национальной безопасности определяется через совокупность нахо-

дящихся в распоряжении органов власти и местного самоуправления инструментов. В данном случае понятие «инструмент» употребляется в качестве синонима «средства».

С целью уяснения понятия «средства обеспечения национальной безопасности» следует также обратиться к Федеральному закону РФ от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [3]. Сам термин «средства» употребляется в нем только один раз при раскрытии полномочий Правительства РФ в области обеспечения безопасности, которое «организует обеспечение федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления средствами и ресурсами, необходимыми для выполнения задач в области обеспечения безопасности» (ст. 10). Кроме того, анализ ст. 3 (содержание деятельности по обеспечению безопасности) позволяет утверждать о наличии экономических, политических, научных, правовых, технических, организационных и иных средств обеспечения безопасности. Такой вывод вытекает из того, что каждому из направлений деятельности соответствует тот или иной вид средств, при помощи которых она осуществляется.

В юридических и иных исследованиях вопрос о понятии и видах средств обеспечения национальной безопасности решается неоднозначно. В частности, отмечается наличие политических [4], правовых [5], организационных [6], управленческих [7], технических [8], финансовых [9], социальных [10], религиозных [11], экономических, культурных, языковых, военных, научных и иных средств обеспечения национальной безопасности. В свою очередь, хаотичный набор средств можно классифицировать в отдельные группы. Кроме того, и сама юридическая ответственность является сложным правовым средством. Отчасти виды различных средств, которые указываются в научной литературе, совпадают с закрепленными в рассмотренных ранее нормативных правовых актах, однако полагаем, что прежде всего их необходимо привести к определенной системе, но не в зависимости от особенностей содержания, по которым они наиболее часто классифицируются, а на основе степени воздействия на них правовых норм.

Известно, что право в целом и юридическая ответственность в частности способны регулировать общественные отношения, которые нуждаются в таком регулировании и поддаются правовому воздействию. Не вызывает каких-либо споров и то обстоятельство, что предметом правового регулирования юридических норм выступает взаимодействие двух и более социальных субъектов. Так, технические

нормы регулируют взаимодействие человека и предметов техники, но ввиду возрастания роли научного прогресса и усложнения предметов человеческого труда, неверное обращение с которыми может привести к глобальным катастрофическим последствиям, все большее количество норм стало носить юридико-технический характер, и за их нарушение предусмотрена юридическая ответственность.

На основании изложенного, полагаем, что различные средства в механизме обеспечения национальной безопасности можно подразделить на следующие три большие группы, и, скорее всего, такое деление будет являться не классификацией, а типологией. Во-первых, средства, урегулированные правовыми нормами непосредственно. Во-вторых, средства, на которые право оказывает не прямое, а косвенное воздействие. В-третьих, средства, применение которых регламентировано юридико-техническими нормами.

Итак, к первой группе следует отнести организационные, управленческие, политические и финансовые средства обеспечения национальной безопасности. В целях реализации национальной безопасности функционирует организационно-управленческая структура, которую можно подразделить на два взаимодействующих друг с другом блока – государственный и негосударственный. Наличие последнего обусловлено тем, что практически во всех нормативных правовых актах, регулирующих те или иные виды национальной безопасности, прямо указывается, что реализуются они совместно с институтами гражданского общества, с которыми государственные органы и органы местного самоуправления объединяют свои усилия для решения общих задач и достижения соответствующих целей.

Мы относим их к первой группе ввиду того, что все указанные средства обеспечения национальной безопасности регламентированы правовыми нормами, закрепленными в нормативных правовых актах различной юридической силы. Так, повседневная управленческая деятельность органов, обеспечивающих национальную безопасность, а также их должностных лиц регламентирована правовыми нормами, они действуют в рамках предоставленных им полномочий. При этом управленческие средства органически входят в механизм обеспечения национальной безопасности. Как отмечает С.Ю. Чапчиков, «с точки зрения деятельностного подхода, механизм обеспечения национальной безопасности предстает как система взаимосвязанных, специально упорядоченных, следующих друг за другом стадий, подчиненных общей цели и приводящих с помощью соответствующих приемов и средств к конкретному результату – состоянию защищенности от угроз» [12, с. 214]. При этом управленческие средства относятся

к инструментальной части механизма обеспечения национальной безопасности [12, с. 216].

Управленческие средства непосредственно связаны с актами реализации прав и обязанностей, а также с актами применения права, они всегда находят в них свое выражение, так как опосредованы правом. В свою очередь, функционирование механизма обеспечения безопасности в целом и реализация управленческих решений невозможны без соответствующего финансового обеспечения. При этом распоряжение финансовыми средствами строго регламентировано нормами Бюджетного кодекса РФ и иными нормативными правовыми актами. Органы государственной власти, бюджетные организации, их должностные лица несут различные виды юридической ответственности за целевое расходование бюджетных средств.

Более сложным представляется вопрос об организационных средствах обеспечения национальной безопасности. Безусловно, они взаимосвязаны с управленческой составляющей, но являются относительно самостоятельными. С целью обеспечения национальной безопасности действует сложная организационная структура государственных органов и органов местного самоуправления: Совет Безопасности, Президент, Правительство, различные министерства и ведомства, как непосредственно реализующие национальную безопасность, так и осуществляющие ее в процессе выполнения иных функций. Полный анализ структурных средств, осуществляющих национальную безопасность, не входит в наши цели и задачи.

Возникает вопрос: какую роль выполняет юридическая ответственность в управленческих и организационных средствах обеспечения национальной безопасности? Прежде всего необходимо обратить внимание на позитивную составляющую юридической ответственности за принимаемые и подготавливаемые решения, а также за их исполнение и осуществление в целом государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности. Причем такая ответственность должна существовать как на уровне индивидуальных, так и коллективных субъектов. В связи с этим следует указать и на персональную ответственность субъектов, которую в управленческих и смежных с ними юридических науках определяют как один из принципов государственного управления. В частности, в ст. 3 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» [13] юридическая ответственность закреплена в качестве одного из принципов его деятельности. Во многих подзаконных актах как федерального, так и регионального уровней специально указывается

на персональную ответственность должностных лиц. Например, в п. 226 Постановления Правительства Калининградской области от 14 ноября 2008 г. № 736 «Об административном регламенте исполнения Правительством Калининградской области государственной функции по рассмотрению обращений граждан» [14] указывается: «Персональная ответственность Должностных лиц и Сотрудников при исполнении Государственной функции предусматривается их должностными регламентами в соответствии с законодательством Российской Федерации и Калининградской области».

Персональной ответственности в государственном управлении посвящена обширная научная литература как советского, так и постсоветского периодов, и ее сущность состоит в четком определении функциональных обязанностей субъектов, а также в установлении принудительных и поощрительных мер за их осуществление [15; 16]. Таким образом, в процессе принятия управленческих решений, исполнения обязанностей, реализации правомочий, издания правоохранительных правоприменительных актов ответственность выполняет роль управляющего (регулирующего) фактора. Однако для действенности и эффективности юридической ответственности в указанной сфере необходимо устанавливать ее не только за выполнение обязанностей, но и за реальное, а не формальное и тем более фиктивное достижение соответствующих целей. В противном случае как исполнение обязанностей, так и сама персональная юридическая ответственность превратятся в обычную декларацию.

Если обратиться непосредственно к организационным средствам обеспечения национальной безопасности, то неизбежно возникает вопрос о совершенствовании самой структуры органов, реализующих национальную безопасность. Здесь можно отметить, что к данной проблеме необходимо подходить взвешенно и обоснованно, так как практика показывает, что затянувшаяся административная реформа не привела к желаемым результатам, а только породила дублирование полномочий и, в особенности, контрольных функций, что затрудняет социально-экономическое развитие страны, являющееся приоритетом национальной безопасности.

Проблемы обеспечения национальной безопасности не решить созданием еще одного контролирующего или координационного органа, в связи с чем пока еще рано оценивать целесообразность придания Государственному Совету особого статуса и возложения полномочий по его формированию на Президента РФ. Тем более, что согласно поправкам к Конституции РФ «статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным законом»

(п. «е. 5» ст. 83 Конституции РФ). В настоящее время соответствующий закон еще не принят.

Рассматривая роль юридической ответственности в системе организационных и управленческих средств, нельзя не обратить внимания на систему сдержек и противовесов, а также принцип взаимной юридической ответственности, который должен действовать не только между государством и личностью, но и в отношениях «государственные органы – государственные органы».

Обращение к политическим средствам обеспечения национальной безопасности именно под углом зрения ученого-юриста, а не политолога неизбежно приводит к вечному вопросу о соотношении права и политики и недопущении подмены принципа законности политической целесообразностью. Можно отметить обобщенно, что при помощи различных, как юридических, так и управленческих организационных средств государство определяет и реализует политику в сфере обеспечения национальной безопасности в целом и правовой в частности. Приоритеты такой политики очерчены в Стратегии национальной безопасности, и ими выступают: личность, общество и государство; права и свободы граждан РФ; достойные качество и уровень жизни; суверенитет; независимость и т.д. Думается, что юридическая ответственность на политику государства в данной области действует не непосредственно, а опосредованно. Так, правовая политика является формой опосредования государственной политики, а юридическая ответственность действует, прежде всего, через основополагающие принципы: законности, справедливости, взаимной ответственности, неотвратимости, гуманизма и справедливости.

Действие юридической ответственности в системе различных средств, обеспечивающих национальную безопасность, происходит через ее функции, которые служат для достижения определенных целей как самой национальной безопасности, так и юридической ответственности. Вполне традиционно в числе функций юридической ответственности при ее определении как целостного правового явления, включающего позитивный и негативный аспекты реализации, называют регулятивную, превентивную, восстановительную и карательную функции [17, с. 153]. Однако в научной литературе обоснованно ставится вопрос об участии юридической ответственности в реализации воспитательной, экономической, политической, социальной, культурной и иных функций [18, с. 14], которые не относятся к специально-юридическим функциям; и условном выделении соответствующих направлений правового воздействия, но исходящих не от права в целом, а от юридической ответственности.

В связи с этим можно отметить, что названные функции тесным образом взаимодействуют с иными видами социальной ответственности: политической, моральной, экономической, этической, научной, религиозной и т.д. Поэтому в порядке постановки проблемы для дальнейших исследований следует указать на необходимость определения места и значения иных видов социальной ответственности в системе национальной безопасности.

Таким образом, мы непосредственно подошли к вопросу о средствах обеспечения национальной безопасности, на которые право оказывает опосредованное воздействие. В качестве таковых могут выступать воспитательные, этические, религиозные, культурные, научные, патриотические, языковые и иные средства. Причем состояние национальной безопасности в настоящее время таково, что названные компоненты являются одновременно и приоритетными объектами национальной безопасности от внешних и внутренних угроз. Так, в Стратегии национальной безопасности целый раздел посвящен культуре, сохранению и развитию общероссийской самоидентичности. В нем отмечаются особое значение государственной политики по реализации функции русского языка как государственного и необходимость сохранения и приумножения традиционных российских духовно-нравственных ценностей. Юридическая ответственность непосредственно не регулирует указанные сферы общественных отношений. С ее помощью запрещаются наиболее опасные отклонения в культурной, этической и нравственной сферах. Так, Уголовным кодексом РФ предусмотрена глава 25 (преступления против здоровья населения и общественной нравственности); в главе 6 КоАП РФ закреплены составы правонарушений, посягающие на общественную нравственность. Юридическая ответственность с позиции аксиологического подхода представляет собой определенную ценность. При запрещении тех или иных действий с ее помощью утверждаются ценностные ориентиры. Таким образом, она оказывает опосредованное воздействие на общественные отношения. В нашей работе мы не стремимся рассмотреть все без исключения средства обеспечения национальной безопасности, а только показываем общий механизм действия юридической ответственности.

Несмотря на то, что право в целом и юридическая ответственность в частности непосредственно не регулируют указанные выше сферы общественных отношений, они оказывают влияние на действия государственных органов и их должностных лиц, которые реализуют мероприятия, направленные на культурное, патриотическое, этическое и иное воспитание. Причем ответственность здесь ложится не

только на государственные органы, но и на институты гражданского общества. Однако, если в отношении государственных органов и их должностных лиц действует юридическая ответственность, то на институты гражданского распространяются иные виды социальной ответственности.

Следуя логике нашего исследования, мы непосредственно подошли к вопросу о средствах обеспечения национальной безопасности, которые регулируются юридико-техническими нормами. В данную группу мы включаем технические средства различного назначения: военного, правоохранительного, информационного, гражданской обороны, двойного назначения, в том числе и те, которые составляют государственную тайну, а также являются источниками повышенной опасности. Обращение с ними регламентируется специальными правилами, инструкциями, регламентами и т.д. При этом сами нормативные акты, содержащие юридико-технические нормы, как правило, содержат только отсылку, что за их нарушение виновные лица несут предусмотренную действующим законодательством юридическую ответственность. Она может быть дисциплинарной, уголовной, административной или гражданско-правовой.

Итак, в завершении исследования сделаем выводы.

Место и роль юридической ответственности в системе организационных, управленческих и иных средств предопределены возможностями и необходимостью права в целом регулировать общественные отношения. В соответствии с данным свойством выделено три группы средств в механизме обеспечения национальной безопасности: непосредственно урегулированные правовыми нормами; регламентированные юридико-техническими нормами; средства, на которые право оказывает не прямое, а косвенное воздействие. Роль юридической ответственности в каждой из групп средств носит неоднозначный характер.

Организационные, управленческие, политические, финансовые, экономические и некоторые другие средства опосредованы правовыми нормами, а деятельность уполномоченных субъектов по их реализации регламентирована при помощи прав и обязанностей, которые воплощаются в социальную действительность при наступлении соответствующих юридических фактов. Действие юридической ответственности в отношении указанных средств происходит на двух уровнях: во-первых, через ее принципы; во-вторых, через персональную ответственность. При этом основную роль в данном механизме играет позитивная юридическая ответственность. В процессе принятия управленческих решений, исполнения обязанностей, реализации

правомочий, издания правоохранительных правоприменительных актов ответственность выполняет роль управляющего (регулирующего) фактора. Особое место среди указанных средств отводится принципу взаимной юридической ответственности, которая должна проявляться не только в отношениях «личность – государство», но и между государственными органами, а также входить в систему сдержек и противовесов в процессе функционирования всего механизма обеспечения национальной безопасности. Кроме того, недопустима подмена законности юридической ответственности политической целесообразностью.

На культурные, патриотические, языковые, научные, этические и религиозные средства обеспечения национальной безопасности право оказывает только опосредованное воздействие через государственную политику в соответствующих сферах. Юридическая ответственность запрещает наиболее опасные нарушения в указанных областях отношений, утверждая соответствующие ценности. На государственных органах и их должностных лицах лежат обязанности по проведению культурной, религиозной, этической политики, за что они и несут юридическую ответственность. Особое место в реализации указанных средств отводится институтам гражданского общества, в связи с чем юридическая ответственность, участвуя в обеспечении реализации данных средств, тесным образом взаимодействует с иными видами социальной ответственности.

Список литературы:

1. Собр. законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 20, ст. 2444.
2. Собр. законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 1, ч. 2, ст. 212.
3. Собр. законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1, ст. 2.
4. Осман Хуссайн Абдул Хамид. Обеспечение региональной безопасности политическими средствами (на примере стран Ближнего востока): автореф. дис. ... канд. полит. наук / Осман Хуссайн Абдул Хамид. – Краснодар, 2009. – 23 с.
5. Палухина, Е.С. Национальная безопасность в контексте террористической угрозы: правовые средства обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.С. Палухина. – Ростов н/Д, 2006. – 21 с.
6. Магомедов, М.Б. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.Б. Магомедов. – М., 2006. – 24 с.
7. Тропин, С.А. Государственное управление в правоохранительной сфере в механизме обеспечения экономической безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Тропин. – Рязань, 2004. – 24 с.

8. Михайлов, И. А. Механизмы повышения эффективности регионального уровня национальной безопасности средствами МЧС: автореф. дис. ... канд. полит. наук / И. А. Михайлов. – Ростов н/Д, 2006. – 21 с.

9. Зиядуллаев, У. С. Обеспечение национальной экономической безопасности при привлечении средств внешнего заимствования: дис. ... канд. экон. наук / У. С. Зиядуллаев. – М., 2016. – 190 с.

10. Зинченко, Н. И. Социально-правовые институты обеспечения национальной безопасности России: состояние и перспективы развития: дис. ... д-ра социол. наук / Н. И. Зинченко. – М., 2006. – 428 с.

11. Сулова, Е. С. Религия и проблемы национальной безопасности на Северном Кавказе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. С. Сулова. – М., 2004. – 24 с.

12. Чапчиков, С. Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук / С. Ю. Чапчиков. – Курск, 2018. – 414 с.

13. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51, ст. 5712.

14. Об административном регламенте исполнения Правительством Калининградской области государственной функции по рассмотрению обращений граждан: постановление Правительства Калининградской области от 14 ноября 2008 г. № 736 // Справочно-правовая система «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/9747285/dfdc59ecf7430fa5994932390aa0d209/> (дата обращения: 10.07.2020).

15. Бельский, К. С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении / К. С. Бельский. – М.: ВЮЗИ, 1990. – 167 с.

16. Сандальникова, Е. В. Юридическая ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Сандальникова. – Казань, 2007. – 23 с.

17. Липинский, Д. А. Проблемы юридической ответственности / Д. А. Липинский. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004.

18. Юзефович, Ж. Ю. Функции юридической ответственности и формы их реализации по российскому законодательству: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ж. Ю. Юзефович. – М., 2004. – 21 с.

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА:
ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ •

О. В. Лазарева,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории государства
и права Саратовской государственной
юридической академии

O. V. Lazareva,
Candidate of Law, Associate Professor,
Saratov State Law Academy
mureksin_sar@mail.ru

ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ИДЕИ СВОБОДЫ И ЕЕ ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ

***Аннотация:** идея свободы развивается от века к веку. Каждая эпоха пыталась дать свое видение проблемы свободы и внести свой вклад в осмысление этого сложного феномена. Простая на первый взгляд категория «свобода» до сих пор вызывает оживленные дискуссии, т.к. не имеет однозначного определения. Цель статьи – рассмотреть истоки становления идеи свободы, проследить ее развитие от одной эпохи к другой, выявить правовое значение свободы в рамках конкретного века, а самое главное – выяснить, до какого предела в понимании свободы дошли мыслители прошлого и настоящего. Для достижения цели применялись общенаучные и частнонаучные методы, прежде всего исторический и сравнительно-правовой. В результате автор приходит к выводу, что истоки становления идеи свободы уходят в глубокую древность, когда личная свобода была противоположенностью рабства. В Средние века свободой обладали феодалы, а зависимое население было бесправно. В связи с этим в Новое время возникло стремление разграничить сферу личности и сферу государства, найти необходимый баланс между ними. В современном мире свобода личности признается ценностью, которая находится под защитой государства и имеет тенденцию к расширению своих пределов.*

***Ключевые слова:** свобода, свобода воли, отрицательная свобода, положительная свобода, возможность, выбор, ответственность.*

Historical development of the idea of freedom and its legal significance

***Abstract:** the idea of freedom develops from century to century. Each epoch has tried to give its own vision of the problem of freedom and to contribute to the understanding of this complex phenomenon. The seemingly simple category of “freedom” still causes lively discussions, since it does not have a clear definition. The purpose of the article is to examine the origins of the idea of freedom, to trace its development from one era to another, to identify the legal meaning of freedom within a particular century, and most importantly to find out what limit in the understanding of freedom reached thinkers of the past and present. To achieve this goal, General scientific and private scientific methods were used, primarily historical and comparative legal ones. As a result, the author comes to the conclusion that the origins of the idea of freedom go back to ancient times, when personal freedom was the opposite*

of slavery. In the middle ages, feudal lords had freedom, and the dependent population was disenfranchised. In this regard, in Modern times, there is a desire to distinguish the sphere of the individual and the sphere of the state, to find the necessary balance between them. In the modern world, individual freedom is recognized as a value that is protected by the state and tends to expand its limits.

Keywords: *freedom, free will, negative freedom, positive freedom, opportunity, choice, responsibility.*

Все понятия условно можно разделить на три группы: *общеупотребительные* (простые, элементарные), которые в силу своей очевидности не вызывают споров и не требуют специальных объяснений; *специальные*, отражающие особенности научного знания, по которым спорят только специалисты; *промежуточные*, употребляемые всеми, но понимаемые по-разному и поэтому вызывающие споры на протяжении нескольких столетий. К таким неоднозначным понятиям относится свобода, содержание и значение которого не вполне ясно и понятно.

Каждая историческая эпоха, социально-экономическая и политическая структура общества влияют на определение содержания общечеловеческих ценностей, одной из которых является свобода. Как справедливо отмечает К.М. Оганян, свобода как социальная ценность обладает общими признаками: характеризуется социально-исторической обусловленностью; выражает целевую направленность и убежденность индивида в правильности выбранных средств; является формой его поведения [1, с. 62].

Свобода личности находится в единстве с объективной необходимостью (естественными условиями жизни общества, социально-экономическими отношениями, материальными и техническими средствами, уровнем развития общества). В то же время личность проявляет волю, определяет цели и выбирает средства по направлению к свободе, вносит изменения в свободную деятельность людей [1, с. 61].

Историю человечества можно представить в виде истории развития идеи свободы. В Древнерусском государстве основными социальными группами являлись привилегированные группы (верхи духовенства, князья, бояре, верхи купечества), свободное население («люди», а отсюда и форма сбора дани (налога) – «полюдь») и зависимое население (рядовичи, закупы, челядь, холопы и смерды). В вотчинах кроме смердов и холопов жили бесправные люди – рабы, пополняемые из числа военнопленных (челядь) и местного населения (холопы). «Русская Правда» закрепляла социальное неравенство

и определяла денежные штрафы за различные преступления. Жизнь свободного населения оценивалось в 40 гривен, а жизнь рабов – в 5 гривен. Соответственно, свободное население участвовало в решении проблем общества, а несвободное – выполняло обязанности, вытекающие из отношений зависимости.

Особенность феодального строя Руси заключается в том, что существовавшие крестьянские общины не обладали абсолютной свободой, так как находились в зависимости от власти князя. Следовательно, свобода понималась исключительно как личная свобода и противопоставлялась рабству. Если человек не находился в состоянии рабства, то он признавался свободным, хотя его свобода была ограничена государством.

В России становление крепостного права проходило поэтапно. От ограничения права перехода крестьян от одного феодала к другому (Судебник Ивана III) до его запрета (Указ Ивана IV «О заповедных летах»), от установления размера «пожилого» (Судебник Ивана III) до его увеличения (Судебник Ивана IV), от установления пятилетнего срока сыска беглых крестьян (Указ Фёдора Ивановича «Об урочных летах») до его увеличения (Указ Василия Шуйского) и становления в качестве бессрочного (Соборное уложение Алексея Михайловича). И только в 1649 г. крепостное право получило юридическое оформление. До 1861 г. феодалы обладали огромной властью, а крепостные были полностью бесправны.

В Новое время были предприняты первые попытки оградить сферу свободы личности от вмешательства государства. Это выразилось в том, что в 1628 г. английский парламент в Петиции о правах просил короля Карла I, «чтобы ни один свободный человек не был заключен в тюрьму или содержим под стражей» без законных оснований [2, с. 23]. Петиция была подписана королем, но на практике существовали препятствия в ее реализации, действовавшие до принятия Habeas corpus акт 1679 г. Данный законодательный акт предусматривал меры по обеспечению личной свободы [3]. Никто без решения суда не мог подвергаться задержанию или аресту.

В XVIII в. появились учения, подчеркивающие роль государства как неограниченного суверена, который существует для охраны прав личной свободы. Данными идеями проникнута Декларация независимости США 1776 г.: «Все люди созданы равными и наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся жизнь, свобода и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав людьми учреждаются правительства, черпающие свои законные полномочия из согласия управляемых. В случае, если

какая-либо форма правительства становится губительной для самих этих целей, народ имеет право изменить или упразднить ее и учредить новое правительство» [4, с. 25].

Аналогичные принципы положены в основу французской Декларации прав человека и гражданина: «Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Общественные различия могут основываться лишь на общей пользе. Цель всякого политического союза – обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковые – свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению» [5, с. 26]. Что касается определения свободы, то она «состоит в возможности делать все, что не наносит вреда другому: таким образом, осуществление естественных прав каждого человека ограничено лишь теми пределами, которые обеспечивают другим членам общества пользование теми же правами. Пределы эти могут быть определены только законом» (ст. 4 Декларации). Из этого следует, что свобода – это право действовать в пределах, установленных законом. Что касается содержания свободы, то Декларация предусматривает в ее составе: свободу от произвольного обвинения, задержания или заключения; право на свободу совести, слова и печати, а также ответственность за злоупотребление этой свободой. В XIX в. положения о свободе личности получили закрепление в конституциях европейских стран.

Трактовки свободы личности в XIX и XVIII вв. различаются. Это связано с тем, что первоначально были попытки найти баланс между свободой личности и неограниченностью власти государства, а в силу их непримиримости привели к исключению друг друга и возможности развития свободы личности за счет власти государства, которая должна быть ограниченной. Кроме того, исследование свободы личности сначала велось исключительно с позиции естественного права и было стремление точно определить ее пределы на основе общетеоретического анализа, а затем с позиции позитивного права и констатации подвижности границ свободы, тенденций к их расширению, невозможности определения свободы как данности на все времена.

В XX в. преемственность в определении свободы прослеживается во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. В преамбуле отмечается, что признание человеческого достоинства, равных и неотъемлемых прав человека является «основой свободы, справедливости и всеобщего мира» [6]. Право на свободу располагается между правом на жизнь и правом на личную неприкосновенность. И сразу отмечается, что человек не должен находиться в рабском или подневольном состоянии.

Свобода человека не безгранична, ее осуществление предполагает некие пределы, предусмотренные законом. Такие ограничения обеспе-

чивают должное признание прав и свобод других лиц и способствуют выполнению требований общественного порядка в демократическом обществе. Положения Всеобщей декларации прав человека нашли отражение в конституциях различных стран, в том числе и в Конституции РФ. Во второй половине XX в. стало складываться новое понимание свободы в условиях становления России как правового государства. Свобода может проявляться на разных уровнях и в различных качествах. По мнению Н.С. Бондаря, правовое значение свободы может проявляться на трех уровнях: как внутренняя характеристика личности (свобода воли); состояние, положение человека в гражданском обществе (отрицательная свобода); деятельная характеристика личности (положительная свобода) [7, с. 10–16].

На первом уровне лицо приобретает юридические качества или свойства субъекта права (правоспособность, дееспособность, деликтоспособность).

На втором уровне происходит обеспечение равноправия, гарантирование безопасности личности и ее автономии, закрепление правовых интересов.

На третьем уровне свобода личности предполагает широкие возможности для выбора различных вариантов поведения. Для этого необходимы конкретные юридические права и свободы, правовые стимулы. Сочетание трех уровней свободы позволяет рассматривать ее как основу всех сфер общества.

Условия, при которых у людей возникает желание быть свободными и поступать свободно, исследовал Ч.Р. Миллс. Он полагал, что «свобода – это не только возможность делать все, что нам вздумается, или делать выбор из заданных вариантов. Свобода – это прежде всего возможность определить варианты выбора, обсудить их и только потом принять решение. Вот почему не может быть свободы без повышения роли разума в человеческих делах. И в жизни индивида, и в истории общества социальная роль разума заключается в определении выбора, в расширении сферы влияния принимаемых решений в историческом процессе» [8, с. 199]. Ч.Р. Миллс приходит к выводу о том, что проблема свободы – это проблема «жизнерадостного робота». Данная проблема принимает такую форму потому, что не каждый человек хочет и может быть свободным. Свобода предполагает бремя ответственности, а последняя направляет свободу.

В XXI в. проблема свободы получает дальнейшее развитие, она изучается и продолжает находиться в центре внимания ученых. Вызывает интерес позиция профессора В.П. Сальникова, который рассматривает свободу как качество личности, проявление кото-

рого не предполагает никакого выбора: «Конкретное же действие личности может быть свободным и несвободным: когда действие личности свободно, оно связывается с осознанным полаганием себя личностью, а значит, с осознанным выстраиванием личностной линии своих действий в их качественном ценностном иерархизировании. Здесь я волен выбирать качественную степень ценности действия, сообразуясь со своими внутренними силами, волей проявлять свою целостность, наконец, с конкретными внешними обстоятельствами. Когда действие личности несвободно, оно полностью обусловлено внешними обстоятельствами или является порождением деструктивных сил, действующих внутри моей личности и выходящих из-под контроля моего сознания» [9, с. 12]. Поступки личности отражают степень ее ответственности.

Подводя итог, необходимо отметить, что невозможно выработать универсальное понятие свободы на все времена. Каждая историческая эпоха имеет свое представление о понятии, содержании, пределах и значении свободы, а все они вместе являются основой для дальнейшего плодотворного исследования многоаспектной и междисциплинарной проблемы.

Список литературы:

1. Оганян, К.М. Философия человека: учебник. 2-е изд., испр. и доп. / К.М. Оганян. – М.: Юрайт, 2019. – 157 с.
2. Законодательство Английской революции 1640–1660 гг. / сост. Н.П. Дмитриевский; отв. ред. Е.А. Косминский. – М.-Л.: Изд-во АН СССР, 1946. – 382 с.
3. An Act for the better securing the Liberty of the Subject and for Prevention of Imprisonments beyond the Seas. URL: <https://www.british-history.ac.uk/statutes-realm/vol5/pp935-938> (дата обращения: 23.06.2020).
4. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство / под ред. О.А. Жидкова; пер. О.А. Жидкова. – М.: Прогресс, Универс, 1993. – 765 с.
5. Французская Республика: Конституция и законодательные акты / сост. В. В. Маклаков, В. Л. Энтин; под ред. и со вступ. ст. В. А. Туманова. – М.: Прогресс, 1989. – 445 с.
6. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. – 1995. – 5 апр.; 1998. – 10 дек.
7. Бондарь, Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации / Н.С. Бондарь. – Ростов н/Д: Изд-во Ростов. ун-та, 1998. – 382 с.
8. Миллс, Ч.Р. Социологическое воображение / Ч.Р. Миллс / под общ. ред. и с предисл. Г.С. Батыгина; пер. с англ. О.А. Оберемко. – М.: NOTA BENE, 2001. – 264 с.
9. Сальников, В.П. Право и свобода в качественной иерархии ценностей личности / В.П. Сальников // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2006. – № 9. – С. 6–15.

Ю.А. Авдеев,

*доцент кафедры теории и истории
государства и права
Санкт-Петербургского университета
ГПС МЧС России,
кандидат юридических наук*

Yu. A. Avdeev,

*Associate professor of the Department
of theory and history of state and law
of the St. Petersburg University State
fire service of EMERCOM of Russia,
candidate of legal sciences
avdeevya@ya.ru*

В.А. Гавриленко,

*доцент кафедры теории
и истории государства и права
Санкт-Петербургского университета
ГПС МЧС России,
кандидат юридических наук,
доцент*

V. A. Gavrilenko,

*Associate professor of the Department
of theory and history of state and law
of the St. Petersburg University State
fire service of EMERCOM of Russia,
candidate of legal sciences,
associate professor
gv22@mail.ru*

А.Б. Доильницын,

*доцент кафедры теории и истории
государства и права Санкт-
Петербургского университета
ГПС МЧС России,
кандидат юридических наук*

A. B. Doilnitsyn,

*associate Professor of the Department
of theory and history of state and law
of St. Petersburg University
of EMERCOM of Russia, candidate
of law science
uristigps77@mail.ru*

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПАТРОНАТНОГО ВОСПИТАНИЯ В РОССИИ

Аннотация: в статье рассматривается история института патронатного воспитания детей как эффективного способа защиты несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей. Анализируется опыт использования патронатного воспитания в дореволюционной России и Союзе Советских Социалистических Республик. Исследовано содержание правовых норм, регламентирующих процедуру защиты детей в форме патронатного воспитания в разные периоды истории нашей страны.

Ключевые слова: патронатное воспитание, история института патронатного воспитания, несовершеннолетние, оставшиеся без попечения родителей.

History of development of the institute of foster education in russia

Abstract: the article considers the history of institution of foster education as a form of protection of minors left without parental care. The experience of using foster care in pre-revolutionary Russia and the Union of Soviet Socialist Republics is analyzed. The content of legal norms regulating the procedure for protecting of children in the form of foster care in different periods of the history of our country has been researched.

Keywords: *foster education; history of institute of foster education; minors without parental care.*

В настоящей статье авторы планируют провести анализ эволюции института патронатного воспитания детей в нашей стране и его значение для защиты прав и интересов несовершеннолетних. Защита вышеуказанных прав включает в себя «комплекс мер самого различного характера: экономического, организационного, правового» [1, с.117].

Институт патронатного воспитания детей представляет собой определенный вид временного устройства несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, в соответствии с договором о патронатном воспитании. Данный институт имеет давнюю историю в нашей стране.

Рассмотрим различные способы защиты детей-сирот на протяжении истории. Институт усыновления действовал с давних времен, когда имела место классическая патриархальная семья с четким распределением прав и обязанностей. Главой семьи был отец, а членами ее – как свои дети, так и примаки, то есть чужие дети, которых взяли в семью и воспитывали наряду со своими. «Также, с течением времени, бездетные люди все чаще проявляли намерения на усыновление детей-сирот, чтобы иметь наследника, который бы поминал души бездетных супругов» [2, с. 235].

Среди крестьянской социальной страты, как правило, дети, оставшиеся без попечения, не оставались без присмотра. Родственники, а при их отсутствии даже посторонние жители деревни брали таких детей в свою семью для воспитания и призрения. При наличии имущества у них, последнее переходило в новую семью.

«К ребенку-сироте относились как к будущему работнику, поэтому государство отдавало беспризорных детей как частным лицам, так и церковным учреждениям, позволяя им пользоваться бесплатным трудом своих воспитанников. Такое закабаление было наиболее примитивной формой заботы общества и государства о малолетних, оставшихся без семьи» [3, с. 75].

Отметим, что, по мнению ученого-юриста Е.П. Лапиной, история института патронатного воспитания в России прослеживается с XVI в. [4, с. 14].

Управление осуществлением процедуры опеки осуществлялось со стороны православной церкви, которая регламентировала вопросы, связанные с семейными отношениями, опекой и наследством. Во время правления Екатерины II происходили изменения в процедуре

защиты детей-сирот. Для них устраивались специализированные приюты. Однако применялась и иная форма помощи и поддержки детей, оставшихся без попечения.

Изучим манифест «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи» 1775 года. Настоящий Манифест утверждал, что «если же устройство сиротских домов будет неудобно или потребует издержек, кои отнимут способы к оказанию призрения большему числу сирот, то Приказ неимущих сирот отдает за умеренную плату надежным добродетельным и добронравным людям для содержания и воспитания с обязательством, чтобы предоставить их во всякое время Приказу» [5, с. 208]. В данном документе была четко прописана основная функция воспитателей в отношении воспитанников «дабы научился науке или промыслу или ремеслу, и доставлен был ему способ учиться добрым гражданином» [5, с. 208].

Проанализируем далее действие института патронатного воспитания в XIX в. Известные реформы Александра II, проводимые в 1860-1870-е гг., затронули и регулирование процедуры опеки над детьми, оставшимися без попечения родителей. Решение вышеуказанных вопросов было отдано в сферу ответственности земской власти.

Регламентируется также процесс, который получил название патронат и патронаж. Основная его цель состояла в помощи и поддержке лицам, нуждающимся в уходе, – инвалидам и детям-сиротам. Поддержка состояла в определении указанных лиц в частные семьи, где осуществлялся уход и забота. К данным семьям предъявлялись определенные требования. Основным требованием было содержание ребенка, а также попечение о его безопасности и здоровье. Необходимо было дать начальное образование ребенку, обучить его определенным трудовым навыкам для приобретения профессии. Образование ребенка и приобретение профессиональных умений позволяли в будущем зарабатывать на жизнь, что могло рассматриваться определенной гарантией от вовлечения в криминал или иную девиантную деятельность, например бродяжничество.

Были организованы контроль и надзор за исполнением со стороны воспитателя вышеуказанных требований, что способствовало защите интересов детей-сирот, переданных на воспитание.

Следует отметить, что государство гарантировало опеку и воспитание только детей-сирот, принадлежащих к дворянскому сословию. Призрением детей-сирот из менее привилегированных сословий, как правило, занимались благотворители и православная церковь.

Патронат в дореволюционной России использовался не только как институт поддержки детей-сирот, но и как средство профилактики

преступлений среди несовершеннолетних и взрослых преступников. «В XVIII–XIX вв. между словами патронат и преступник существовала прямая связь. Считалось, что первое нужно для того, чтобы помочь вторым удержаться от совершения новых противоправных деяний» [6, с. 30]. В дореволюционной юридической науке проводились исследования института патроната как средства борьбы с преступностью и профилактики правонарушений [7, с. 11, 12].

События начала XX в., такие как Первая мировая война, Октябрьская революция и последовавшая гражданская война, повлекли появление большого количества детей, оставшихся без попечения. Советская власть признавала главной формой призрения детей, оставшихся без попечения, деятельность государственных детских домов-интернатов в форме различных коммун, детских трудовых учреждений, колоний для несовершеннолетних правонарушителей. Считалось, что все дети принадлежат советскому государству, которое обеспечивает заботу о них и защиту их прав и интересов. Советское государство самостоятельно определило собственную ответственность за воспитание, образование и социализацию всех без исключения детей, по крайней мере декларативно.

В период 1921–1922 гг. было принято решение ВЦИК о временном размещении детей-сирот, проживающих на территории губерний Поволжья, затронутых голодом, на попечение частных лиц [8, с. 26]. Как правило, детей эвакуировали в более благополучные губернии. Несмотря на очевидное благо указанной политики, ее реализация столкнулась с рядом проблем. Организация размещения детей-сирот, их медицинского обслуживания и последующего контроля их проживания в приемных семьях оставляла желать лучшего. Отметим, что сами приемные семьи были крестьянскими, уровень жизни был невысоким. Соответственно, обеспечить должным образом приемного ребенка многие патронатные семьи не могли. Имели место многочисленные случаи жестокого обращения с приемными детьми и их эксплуатации приемными семьями [8, с. 28]. Справедлива точка зрения, что «опыт 1921–1922 гг. наглядно продемонстрировал, что в условиях крайне низкого жизненного уровня подавляющей части населения, неразвитой системы медицинского обслуживания и отсутствия налаженного механизма систематического контроля над патронатными семьями данная форма воспитания сирот, несмотря на все ее очевидные достоинства, была обречена на неуспех» [8, с. 29].

Несмотря на неудачный опыт, институт патроната в СССР получил свое развитие. Имела место так называемая кампания патронирования 1926–1928 гг. Власти признали эффективность размещения

детей-сирот в приемных семьях, а не в детских домах. Педагогическая общественность также поддерживала данный курс.

Институт патроната был прописан, правда без достаточной детализации, в таком нормативно-правовом акте, как постановление «О передаче воспитанников детских домов в крестьянские семьи», которое вступило в силу 6 февраля 1928 г. Данное постановление дает право гражданину, при наличии у последнего намерения, принять в свою семью на воспитание ребенка, оставшегося без попечения, на основании договора, заключаемого гражданином с уполномоченным органом народного образования. Настоящий договор являлся срочным, заключался на временной период не менее трех лет и, при наличии воли сторон, подлежал продлению.

Вышеуказанное постановление предусматривает, что индивид имеет право взять несовершеннолетнего, оставшегося без попечения, на воспитание в свою семью. Соответственно, в письменной форме заключался договор между гражданином и отделом народного образования на срок не менее трех лет. Однако оставались проблемы, связанные с ненадлежащим контролем властей положения детей, размещенных в приемных семьях. Сами должностные лица органов народного образования указывали в отчетах следующее: «Сейчас мы в деревне имеем такое явление, УОНО отдают ребят под опеку крестьян. Сбыв кому-либо на руки беспризорного, УОНО считает свою задачу оконченной и больше не заботится о том, что будет с этими детьми, что они делают и как они живут» [9, с. 19].

В 1936 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли постановление «О порядке передачи детей на воспитание в семьи трудящихся». Но, в действительности, процедура не имела достаточной популярности, так как ей «не суждено было претвориться в жизнь, так как потребность в такой передаче превышала имеющиеся финансовые возможности государственных органов, обязанных выплачивать определенное вознаграждение за воспитание приемного ребенка» [10, с. 104].

В период Великой Отечественной войны число детей-сирот, оставшихся без заботы и попечения, увеличивается в серьезных размерах. Последнее обусловлено как боевыми потерями, так и потерями мирного населения.

Проанализируем постановление «Об устройстве детей, оставшихся без родителей», принятое 23 января 1942 г. СНК СССР и ЦК ВКП(б). Оно решало задачу устройства несовершеннолетних, которые лишились родителей по различным причинам. Исполкомы Советов депутатов должны были создавать специальные комиссии для решения обозначенных вопросов, а органы НКВД СССР должны были

находить безнадзорных детей и размещать их в специализированных приемниках-распределителях. Помимо политики государственного принуждения, допускалась и инициатива граждан, живущих как в городах, так и в сельской местности, которые имели право брать в свои семьи и воспитывать детей, оставшихся без попечения. Заключался специальный договор с уполномоченными государственными органами, который предусматривал выплату заработной платы лицам, осуществлявшим воспитание, и пособий самим детям.

Обратимся к статистическим материалам. «В 1942 году на патронате находилось 37 490 детей. Только по официальным данным в России в конце войны насчитывалось 678 тысяч детей, оставшихся без родителей. Из них 278 тысяч (41 %) находились в семьях, заменивших родительскую» [10, с. 132].

Также напомним, что имело место разграничение компетенции государственных органов по вопросам опеки. Органы здравоохранения занимались детьми до трехлетнего возраста, а органы народного образования – детьми старше трех лет.

При рассмотрении вопроса о патронате в качестве способа защиты прав и интересов детей-сирот упомянем, что, несмотря на небольшую величину пособия на детей, оно являлось существенным стимулом, поскольку уровень жизни людей того времени был низким и любые дополнительные выплаты существенно помогали.

Необходимо упомянуть о недостатках института патронатного воспитания того времени. Как правило, не было четкой регламентации контроля деятельности лиц, осуществляющих патронатное воспитание. Не была предусмотрена какая-либо подготовка патронатных воспитателей.

В результате использование института патронатного воспитания стало уменьшаться, и он не был включен в последующие правовые акты о браке и семье. В 1968 г. патронат в СССР был отменен. Его окончательно заменили такие институты, как опекуновство и усыновление, которые опирались на традиционные родственные отношения приемных родителей и детей.

Но отметим, что патронатная форма воспитания детей, оставшихся без попечения, оставила свой исторический след и помогла обеспечить многим детям-сиротам нормальную жизнь и развитие.

В итоге настоящей статьи следует указать, что на протяжении истории нашей страны был накоплен существенный опыт защиты прав и интересов детей, оставшихся без попечения, как на государственном уровне, так и на общественном. Были сформированы традиции благотворительности, милосердия, сострадания и взаимо-

помощи. Соответственно, рассмотренный опыт помощи детям, как самой незащищенной части общества, подтверждает вышеуказанное утверждение

Список литературы:

1. Винокуров, В.А. Права и свободы человека и гражданина: их ограничения и защита : учебное пособие / В.А. Винокуров, С.Б. Немченко ; под общ. ред. Э.Н. Чижилова. – СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2016.
2. Энциклопедический словарь. Репринтное воспроизведение издания Ф.А. Брокгауз, И.А. Эфрон. 1980 г. – М., 1992. – Т. 12.
3. Курбацкий, И.Н. Становление и развитие института приемной семьи в России: дис. ... канд. пед. наук / И.Н. Курбацкий. – Калуга, 2002.
4. Лапина, Е.П. Правовое регулирование договора об устройстве ребенка в патронатную семью в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.П. Лапина. – М., 2010.
5. Российское законодательство X–XX веков / под общ. ред. О.И. Чистякова. – М., 1984. – Т. 5.
6. Афанасьева, Л.В. Формирование правовой базы института патроната в России (конец XVIII – XX в.) / Л.В. Афанасьева // Грамота. – 2012. – № 8.
7. Баранцевич, Е.М. Патронат в жизни России (средства борьбы с преступностью) / Е.М. Баранцевич. – Томск, 1914.
8. Смирнова, Т.М. «Любимые дети советской республики»: История патронирования детей в советской России. 1918–1930-е гг. / Т.М. Смирнова // Вестник Российского университета дружбы народов. – 2007. – № 2.
9. Комсомол и беспризорность / под ред. А.Д. Калининой. – Харьков, 1926.
10. Нечаева, А.М. Охрана детей-сирот в России: (История и современность) / А.М. Нечаева ; НИИ детства Рос. дет. фонда. – М, 1994.

Р.Ю. Батршин,
соискатель кафедры
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии

R. Y. Batrshin,
Applicant of the Department
of administrative and municipal law,
Saratov state law Academy
batrshin.roman@yandex.ru

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Аннотация: актуальность статьи связана с необходимостью выработки и реализации эффективной административно-правовой политики в сфере государственной охраны объектов культурного наследия на основе накопленного в этой сфере исторического опыта. Цель статьи – рассмотреть проблемы нормативно-правового регулирования и осуществления административно-правовой охраны объектов культурного наследия в XIX – начале XX в. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализа, синтеза, диалектического метода), формально-юридического и историко-правового методов. Анализируя законодательство Российской империи XIX – начала XX в., автор приходит к выводу о том, что период XIX – начала XX в. характеризовался наличием разрозненных требований об охране предметов старины, фрагментарностью регулирования публично-правовой ответственности за их нарушение, неустановлением в большинстве случаев конкретных видов и размеров наказания. Вместе с тем получили развитие заложенные в XVIII в. нормативные начала публично-правовой охраны объектов культурного наследия, что впоследствии послужило основой для дальнейшего детального регулирования и систематизации соответствующего законодательства в советский период.

Ключевые слова: объекты культурного наследия, административно-правовая охрана, памятники истории и культуры, публично-правовая ответственность, памятники архитектуры.

Administrative and legal protection of cultural heritage in the XIX – early XX century

Abstract: the relevance of the article is connected with the need to develop and implement an effective administrative and legal policy in the field of state protection of cultural heritage objects based on the accumulated historical experience in this field. The purpose of the article is to consider the problems of legal regulation and implementation of administrative and legal protection of cultural heritage objects in the XIX – early XX century. The tasks were implemented using General scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method), formal legal and historical legal methods. Analyzing the legislation of the Russian Empire of the XIX-early XX century, the author came to the conclusion that the period of the XIX – early XX century was characterized by the presence of separate requirements for the protection of antiquities, fragmentary regulation of public liability

for their violation, and the lack in most cases of specific types and amounts of punishment. At the same time, the normative principles of public legal protection of cultural heritage objects laid down in the XVIII century were developed, which later served as the basis for further detailed regulation and systematization of relevant legislation in the Soviet period.

Keywords: *cultural heritage sites, administrative and legal protection, historical and cultural monuments, public liability, architectural monuments.*

Административно-правовая охрана объектов культурного наследия в России берет свое начало в XVIII в., что было отмечено принятием ряда нормативных правовых актов в целях обеспечения сохранности предметов старины. В XIX в. она получила более существенное развитие, поскольку стал очевидным ряд сложившихся в этой сфере серьезных проблем, направления разрешения которых были в общем виде отражены в нормативных правовых актах, регламентировавших вопросы охраны памятников истории и культуры.

Во времена правления Александра I и Николая I, которые пришлись на первую половину XIX в., был разработан комплекс правовых норм, рассчитанных на расширение состава охраняемых объектов культурного наследия, совершенствование функционирования субъектов публичного управления, обеспечивающих поддержание памятников древности и сохранность предметов отечественной старины. Неоднократно в нормативных правовых актах этого периода упоминалось об ответственности за уничтожение объектов культурного наследия. Обязанности по обеспечению сохранности памятников старины возлагались на чиновников, поэтому на иных лиц не распространялись нормы об ответственности за причинение им вреда.

Одним из таких нормативных актов стал Циркуляр Министерства внутренних дел гражданским губернаторам от 31 декабря 1826 г. «О доставлении сведений о памятниках архитектуры и о воспрещении разрушать их» [1]. На губернаторов была возложена функция по ведению учета объектов культурного наследия во вверенных им губерниях, установлению наличия остатков древних крепостей, замков и прочих сооружений, фиксации их местонахождения и состояния. Одновременно налагался запрет на разрушение зданий древности, а за неисполнение этого требования предполагалось привлечение к ответственности местных полиций и начальников городов. Впоследствии аналогичное требование было закреплено в ст. 181 Устава строительного 1857 г. [2], но вместо начальников городов ответственность была предусмотрена для начальников губерний. Тем не менее, как отмечается в научной литературе, разрушение объектов культурного наследия было довольно частым явлением ввиду урбанизации,

требовавшей перепланировки губернских центров и иных крупных населенных пунктов, в которых и были сосредоточены указанные объекты. Этому способствовало отсутствие конкретных мер ответственности для разрушителей памятников старины, ее фактическая декларативность [3, с. 29].

Конкретизация мер публично-правовой ответственности в рассматриваемой сфере начала обеспечиваться государством со второй половины XIX в. В ст. 33 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, от 20 ноября 1864 г. [4] были установлены меры ответственности, ограничивающие право на свободу и личную неприкосновенность и имущественные права (арест, срок которого ограничивался одним месяцем, и денежное взыскание, не превышавшее ста рублей). Фактическим основанием их назначения было повреждение объектов культурного наследия при условии отсутствия цели проявить неуважение к государственной власти. Таким образом, публично-правовая ответственность, согласно изложенной норме, была предусмотрена не для государственных чиновников, не выполняющих свои должностные обязанности в исследуемой сфере, а для иных лиц, причиняющих вред памятникам истории и культуры.

Дальнейшему развитию законодательства о публично-правовой ответственности за причинение вреда объектам культурного наследия могло бы способствовать принятие Проекта положения об охране древних памятников от 21 марта 1869 г., разработанного Московским археологическим обществом [5, с. 35–39]. Согласно этому проекту в целях удобного описания памятников культуры впервые была предложена их классификация с выделением разрядов: 1) памятники письменности (рукописи и старопечатные книги); 2) памятники архитектуры (искусственные насыпи: городища, валы и курганы; деревянные и каменные здания); 3) памятники резьбы и валяния, изделия из металлов (железа, золота, меди и серебра); 4) памятники живописи (стенописи, иконы и иные). По Проекту предполагалось привлечение должностных лиц к ответственности за превышение власти по ст. 341 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. [6], если они самовольно допустили уничтожение или повреждение включенного в соответствующий перечень объекта культурного наследия.

Законодательство того периода не различало уголовную, административную и дисциплинарную ответственность, в связи с чем названное Уложение регламентировало фактически не только уголовную ответственность, но и иную, поскольку все наказуемые деяния подразделялись на преступления и проступки (ст. 1). За те и другие

в зависимости от степени их важности полагалось либо уголовное наказание, либо исправительное. За превышение власти в зависимости от важности дела и его обстоятельств также полагалось назначение уголовного или исправительного наказания. Следует заметить, что специальной нормы об ответственности за причинение вреда объектам культурного наследия в указанном Уложении предусмотрено не было.

Согласно вышеназванному Проекту обязанность наблюдать за сохранностью памятников истории и культуры предполагалось возложить на археологические общества, в чьи полномочия входило бы составление перечней приписанных к их округу объектов по губерниям. Ответственность за сохранение этих памятников также должны были нести указанные общества. В их обязанности должно было входить и составление инструкций для имеющих статус государственных служащих блюстителей, направляемых в каждую губернию в количестве одного или более человек для осуществления надзорной деятельности в этой сфере. В данных инструкциях необходимо было перечислять местные объекты культурного наследия по утвержденному перечню, конкретизировать обязанности блюстителя с разъяснением переданных полномочий и ответственности за их неисполнение. Мерой юридической ответственности блюстителя должно было стать прекращение его полномочий, назначаемое министром внутренних дел по предложению археологического общества. Предполагалось установление запрета на уничтожение, реконструкцию, видоизменение памятников истории и культуры без предварительного уведомления блюстителя, обязанного незамедлительно сообщить об этом в археологическое общество. Блюститель не был уполномочен самостоятельно применять меры административного принуждения, но мог их санкционировать, извещая археологическое общество и местные органы публичного и духовного управления о нарушениях правил охраны объектов культурного наследия, что могло повлечь приостановление действий, совершаемых в отношении памятников старины, до разрешения высших органов государственной власти. Блюститель также находился под контролем со стороны археологического общества, которое было уполномочено осуществлять оперативное вмешательство в его работу и направлять своих членов, получивших официальное предписание, для осмотра памятников. Изложенная выше система организационных мер и мер принуждения, в том числе публично-правовой ответственности, могла бы стать существенным шагом на пути построения отлаженного механизма охраны объектов культурного наследия, однако указанный Проект утвержден не был.

С разработки названного Проекта начался поиск дальнейших путей совершенствования законодательства об охране культурного наследия, включая разработку мер публично-правовой ответственности лиц, его нарушающих. Например, по разработанному Министерством внутренних дел в 1910 г. проекту «Положения об охране древностей» [7, с. 578–586] предполагалось привлечение к ответственности в виде ареста на срок до трех недель в случаях умышленного повреждения памятников старины и исторических документов, осуществления археологических полевых работ вопреки установленным правилам кладоискательства. Процесс разработки подобных проектов продолжался вплоть до революционных событий 1917 г., но так и не был завершен.

В итоге следует сформулировать вывод о том, что период XIX – начала XX в. характеризовался наличием разрозненных требований об охране предметов старины, фрагментарностью регулирования публично-правовой ответственности за их нарушение, неустановлением в большинстве случаев конкретных видов и размеров наказания. Вместе с тем получили развитие заложенные в XVIII в. нормативные начала публично-правовой охраны объектов культурного наследия, что впоследствии послужило основой для дальнейшего детального регулирования и систематизации соответствующего законодательства в советский период.

Список литературы:

1. О доставлении сведений о памятниках архитектуры и о воспреещении разрушать их: циркуляр Министерства внутренних дел гражданским губернаторам от 31 декабря 1826 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Том 1 (12 декабря 1825 г. – 1827 г.). – СПб: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – С. 1373–1374.

2. Устав строительный 1857 г. // Свод законов Российской империи. Том 12. Ч. I. Уставы путей сообщения, почтовый, телеграфический, строительный и пожарный. – СПб: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1857. – С. 36–539.

3. Ахметшин, А.С. Законодательство по охране памятников культуры в России XIX – начала XX в. и практика его применения / А.С. Ахметшин // Вестник Омского университета. Сер.: Право. – 2013. – № 2. – С. 27–33.

4. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, от 20 ноября 1864 г. // Судебные уставы 20 ноября 1864 г., с изложением рассуждений, на коих они основаны, изданные Государственной канцелярией. Ч. 4. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. – СПб: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1867.

5. Материалы по вопросу о сохранении древних памятников, собранные Императорским Московским археологическим обществом. – М., 1911.

6. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, с приведением статей других томов Свода законов, на которые сделаны ссылки и указания в этом уложении (издание 1866 г.). – М.: Типография Шюман и Глушкова, 1867.

7. Проект Положения об охране древностей, внесенный в Государственную думу 29 октября 1911 г. Сборник материалов, относящихся до архивной части в России. – Пг., 1916. – Т. 1. – С. 578–586.

В.Н. Батова,

*аспирант кафедры
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии*

V.N. Batova,

*postgraduate student of the department
of administrative and municipal law
of the Saratov State Law Academy
batova.b.n@yandex.ru*

К.С. Кротов,

*ассистент кафедры
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии*

K.S. Krotov,

*assistant of the department
of administrative and municipal law
of the Saratov State Law Academy
kirillkrotov@mail.ru*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ЖИВОТНОВОДСТВА*

Аннотация: *охрана территории РФ от заноса и распространения заболеваний, общих для человека и животных, – одна из ключевых задач нашего государства. В современных условиях хозяйствования для обеспечения ветеринарной и биологической безопасности возникла острая необходимость в ликвидации сложившейся отсталости системы административно-правового регулирования деятельности ветеринарных специалистов. Несовершенство ветеринарного законодательства снижает эффективность проведения противоэпизоотических и карантинных мероприятий, мешает развитию животноводства и агропромышленного комплекса в целом. Одной из актуальных проблем в области правового регулирования ветеринарии является совершенствование механизма административной ответственности в сфере животноводства. Не снижается количество совершаемых административных правонарушений, повышается их интенсивность. Оказывая колоссальное влияние на экономическое развитие регионов, данная сфера требует анализа не только с точки зрения принципа законности, но и с точки зрения целесообразности отдельных нормативных положений. В статье проведен анализ трех составов правонарушений в сфере ветеринарии, за которые Кодексом РФ об административных правонарушениях предусмотрена ответственность. Проанализирована статистика*

* Статья подготовлена в рамках реализации проекта Российского фонда фундаментальных исследований № 20-011-00740А на тему «Разработка модели регулирования законодательного дисбаланса в сфере ветеринарии».

Управления ветеринарии Правительства Саратовской области за в 2017–2019 гг., на основании которой установлена положительная динамика в отношении числа выявленных административных правонарушений, а также ветеринарные правила, содержащие правовой регламент осуществления профилактических, диагностических, ограничительных и иных мероприятий, установления и отмены карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов африканской чумы свиней, выявлены недостатки правового регулирования данной сферы животноводства, предложены рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: административная ответственность, ветеринарное законодательство, животноводство.

Problems of Legal Regulation of Administrative Responsibility in the Field of Animal Husbandry

Abstract: The defense of the Russian territory against importation and mongering of disease of people and animals is the one of the key tasks of our country. In contemporary conditions of economic activity the providing of veterinary and biological safety creates the pressing need for catch up of the existing system of administrative legal regulation for veterinary specialists activity. Imperfection of the veterinary legislation blunts the effectiveness of animal anti-epidemic and containment measures and hinders the development of animal husbandry and agroindustrial complex in whole. One of the actual problems in the field of legal regulation of veterinary is the topic of development of the mechanism of administrative liability in the sphere of animal husbandry. The number of committed violations and their intensity are permanently growing. This sphere significantly influences to the economic development of regions, what requires not only analysis through the principle of legacy, but also through the practicability of certain legal rules. The article contains analysis of three types of violations in the field of veterinary, prosecuted by the Russian Code of Administrative Offences. Authors have analyzed the statistics of the Veterinary Department of the Government of the Saratov Region for 2017–2019 and have found the positive dynamics for these violations. Authors also analyzed the veterinary rules, containing the legal reglament for prophylactic, diagnostic, restrictive and other measures, set and cancelation of quarantine and other restrictions, focused to the delimitation and liquidation of African swine fever, and indicated the problems of the legal regulation of this sphere of animal husbandry with the suggestions of their correction.

Keywords: administrative responsibility, veterinary legislation, animal husbandry.

В современных условиях хозяйствования для обеспечения ветеринарной и биологической безопасности возникла острая необходимость в ликвидации сложившейся отсталости системы административно-правового регулирования деятельности ветеринарных специалистов. Ключевой задачей по разрешению такой ситуации является совершенствование норм и требований ветеринарного законодательства РФ, которое необходимо для обеспечения успешного выхода отечественных сельхозпроизводителей на внешние рынки. Несовершенство ветеринарного законодательства снижает эффектив-

ность проведения противоэпизоотических и карантинных мероприятий, мешает развитию животноводства и агропромышленного комплекса в целом.

Одна из актуальных проблем в области правового регулирования ветеринарии – совершенствование механизма административной ответственности в сфере животноводства. Не снижается количество совершаемых административных правонарушений, повышается их интенсивность [1, с. 8]. Оказывая колоссальное влияние на экономическое развитие регионов, данная сфера требует анализа не только с точки зрения принципа законности, но также с точки зрения целесообразности отдельных нормативных положений.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [2] (далее – КоАП РФ) содержит три состава административных правонарушений, предусматривающих ответственность за нарушение законодательства в сфере животноводства:

- 1) нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил (ст. 10.6);
- 2) сокрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных (ст. 10.7);
- 3) нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки, перегона или убоя животных либо правил заготовки, переработки, хранения или реализации продуктов животноводства (ст. 10.8).

Согласно статистике Управления ветеринарии Правительства Саратовской области, в 2017–2019 гг. наметилась положительная динамика в отношении числа выявленных административных правонарушений (таблица 1).

Таблица 1

Динамика выявленных административных правонарушений в сфере животноводства

Статья КоАП РФ	Число выявленных нарушений		
	в 2017 г.	в 2018 г.	в 2019 г.
10.6	917	895	600
10.7	4	10	5
10.8	288	355	182

Вместе с тем действующее федеральное законодательство до сих пор содержит экономически нецелесообразные, по нашему мнению, положения, препятствующие эффективному регулированию сферы животноводства.

В соответствии с п. 24.1 Ветеринарных правил осуществления профилактических, диагностических, ограничительных и иных мероприятий, установления и отмены карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов африканской чумы свиней (далее – Правила № 213) [3] в случае эпизоотии африканской чумы свиней (далее – АЧС) осуществляется изъятие всех свиней и продуктов убоя (согласно п. 3 Правил отчуждения животных и изъятия продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных (далее – Правила № 310)). В свою очередь, в соответствии с указанными правилами, животные могут быть отчуждены при предотвращении возникновения и ликвидации очагов особо опасных болезней животных в установленных случаях [4]. При этом отчуждение предусматривает возмещение ущерба гражданам в размере рыночной стоимости отчужденных животных и изъятых продуктов животноводства (пп. 9-11 Правил № 310).

Примечательно, что приведенные выше нормативные положения не учитывают наличие и степень вины владельца поголовья скота в эпизоотии заболевания и при наступлении негативных последствий. Вместе с тем, согласно документам эпизоотического расследования фактов возникновения очагов АЧС в Саратовской области, причинами заноса АЧС в хозяйства, осуществляющие содержание домашних свиней, в ста процентах случаев является нарушение соответствующих ветеринарных правил.

Наиболее заметным стимулом для соблюдения этих правил гражданами, занятыми в сфере животноводства, служит административное наказание в форме административного штрафа, содержащееся в трех составах правонарушений, приведенных ранее. Наиболее строгое наказание для физических лиц – административный штраф в размере 7 тыс. рублей. Данная цифра представляется заниженной, учитывая тот факт, что в период с 2015 по 2019 г. в ходе реализации мероприятий по отчуждению свиноголовья при ликвидации африканской чумы свиней из регионального бюджета было выплачено более 179 млн рублей компенсации.

Иным аспектом данной проблемы является межрегиональный характер ее распространения, о чем свидетельствует эпизоотическая ситуация по АЧС в Российской Федерации, в соседних с Саратовской областью регионах – Волгоградской, Тамбовской, Пензенской, Воронежской областях. Возникла ситуация, когда по вине предпринимателей, допустивших перегон зараженного скота с территорий других регионов, значительные расходы терпит бюджет именно

Саратовской области. В связи с этим представляется сомнительным исключение в 2007 г. из ст. 19 Закона РФ «О ветеринарии» [5] нормы, предусматривающей в случаях, если очаги особо опасных болезней животных имеют федеральное или межрегиональное значение и мероприятия по ликвидации таких очагов, в том числе изъятие животных и (или) продуктов животноводства, проводятся на основании решения Главного государственного ветеринарного инспектора РФ, выделение субсидии на проведение указанных мероприятий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, на территориях которых проводятся указанные мероприятия, в размере пятидесяти процентов стоимости животных и (или) продуктов животноводства.

Кроме того, ухудшению эпизоотической ситуации способствует исключение из обязанности по оформлению ветеринарных сопроводительных документов при производстве партии подконтрольного товара. Так, согласно подп. «в» п. 15 Ветеринарных правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов, порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме и порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов на бумажных носителях [6] оформление указанных документов не требуется в отношении предназначенного для использования производителем данного подконтрольного товара в целях, не предназначенных для его реализации, в том числе для личного потребления, содержания и (или) кормления животных, принадлежащих производителю подконтрольного товара, использования подконтрольного товара, представляющего собой приманки для охоты и рыбной ловли, производителем подконтрольного товара в процессе охоты или рыбалки, использования подконтрольного товара для удобрения принадлежащих производителю подконтрольного товара или находящихся в его пользовании земельных участков, коллекционирования (хранения коллекций) подконтрольного товара, не связанного с осуществлением предпринимательской деятельности. Данная норма представляется целесообразной только в случае дополнительных уточнений в отношении объекта документации, т.к. фактически приводит к ситуации, когда предприниматель может провозгласить крупную партию перегоняемого скота «не предназначенным для реализации имуществом, необходимым для личного потребления», избежав таким образом необходимого контроля и повышая риск нарушения правил карантина животных и других ветеринарно-санитарных правил.

Еще один пример спорного с точки зрения целесообразности принимаемых в сфере ветеринарного дела нормативных положений

ний – установленный Минсельхозом России норматив определения эпизоотического очага. Согласно п. 22 Правил № 213, в решении об установлении ограничительных мероприятий (карантина) должны быть определены эпизоотический очаг (очаги), инфицированный объект (объекты), иные указанные в Правилах объекты в зависимости от места, где установлено заболевание АЧС, первая угрожаемая зона (территория, прилегающая к эпизоотическому очагу, радиус которой составляет не менее 5 км от его границ и зависит от эпизоотической ситуации, ландшафтно-географических особенностей местности, хозяйственных, транспортных и других связей между населенными пунктами, хозяйствами, расположенными в этой зоне, и в эпизоотическом очаге). Сложившаяся практика применения данной нормы свидетельствует о завышенном числовом значении минимальной зоны эпизоотического очага, поскольку нередко в радиусе 5 км от места выявления эпизоотии АЧС находятся иные населенные пункты, животноводческие хозяйства в которых также подпадают под необходимость проведения мероприятий по отчуждению животных и продуктов животноводства, тогда как в этом нет фактической потребности.

В связи с передачей с 2020 г. контрольно-надзорных полномочий от региональных уполномоченных органов в Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору описанные проблемы требуют анализа с точки зрения контрольно-надзорной деятельности. Актуальная в любой сфере административно-правового регулирования проблема организации контрольных мероприятий имеет особую специфику в сфере ветеринарии.

Практика Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Саратовской области показывает низкую эффективность проведения плановых проверок (числовой показатель в районе 47 %), тогда как эффективность внеплановых проверок достигает значения свыше 90 %.

Данная ситуация обусловлена объективными факторами – занятые в сфере животноводства предприниматели, получив за три дня уведомление о предстоящей проверке, допускают переоформление собственности на себя же, но как на физических лиц, избегая таким образом проверки. В практике возникали также ситуации, когда поголовье крупнорогатого скота просто отсутствовало к моменту проведения контрольных мероприятий. Кроме того, наблюдается схема недобросовестных действий, ставшая известной как нетипичные перемещения, которая подразумевает фиктивную транспортировку партий животных из одного региона и обратно буквально в течение

одного дня, с существенным изменением содержания сопроводительных документов. Иной вид нарушения, известный как анализ балансов, обнаруживается в ходе проверки в виде превышения объема исходного сырья и готовой сельскохозяйственной продукции, что может свидетельствовать либо об отсутствии документов на сырье, либо об их фальсификации.

Существенному повышению эффективности контрольных мероприятий может способствовать активное внедрение автоматизированных систем мониторинга (например, Государственная информационная система «Меркурий») в осуществление контрольно-надзорной деятельности. Идеальным результатом такого внедрения может стать построение эффективной цифровой платформы, способной выявлять нарушения, формируя данные для проверки. Учитывая изложенное, можно сделать вывод о необходимости пересмотра ряда нормативных положений в пользу достижения большей эффективности правоприменительной практики за счет совершенствования ряда правил с точки зрения их целесообразности и соразмерности.

Прежде всего необходима разработка нормативно-правового акта, который определил бы порядок признания характера распространения болезни, имеющей межрегиональное или федеральное значение, а также порядок выделения федеральных бюджетных средств для соответствующего субсидирования мероприятий, проводимых субъектами РФ, по отчуждению животных и изъятию продукции животноводства.

Требуют пересмотра также Правила № 310 в части нормативного закрепления возможности отказа в возмещении ущерба, понесенного в результате отчуждения животных или изъятия продуктов животноводства в очагах АЧС, при условии выявления факта нарушения Ветеринарных правил содержания свиней со стороны владельца, в хозяйстве которого выявлен очаг АЧС.

Кроме того, в целях минимизации рисков нарушения законодательства необходимо уточнение требований по оформлению ветеринарных сопроводительных документов при производстве партии подконтрольного товара для использования производителем данного подконтрольного товара в целях, не предназначенных для его реализации, в том числе для личного потребления.

Повышению целесообразности применяемых норм должно способствовать и изменение минимального норматива, установленного Правилами № 213, первой угрожаемой зоны на радиус *не более* 5 км от его границ, а также увеличение размера административных штрафов для физических лиц за нарушения Ветеринарных правил.

Список литературы:

1. Соколов, А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособ. для бакалавров. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2013. – 164 с.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; Рос. газ. – 2019. – 4 дек.

3. Об утверждении ветеринарных правил осуществления профилактических, диагностических, ограничительных и иных мероприятий, установления и отмены карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов африканской чумы свиней: Приказ Минсельхоза России от 31 мая 2016 г. № 213 (зарегистрирован в Минюсте России 24 августа 2016 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 38.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2006 г. № 310 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 23, ст. 2502.

5. Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. № 24, ст. 857; Рос. газ. – 2019. – 30 дек.

6. Об утверждении Ветеринарных правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов, порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме и порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов на бумажных носителях: Приказ Минсельхоза России от 27 декабря 2016 г. № 589 (зарегистрирован в Минюсте России 30 декабря 2016 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2016).

Д.С. Хижняк,

*доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры криминалистики
Саратовской государственной
юридической академии*

D.S. Khizhnyak,

*Doctor of Law, associate professor,
professor of the department
of criminalistics of Saratov State
Law Academy
denis_khizhnyak@mail.ru*

РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ:

**КИТАЕВ Н.Н. РАСКРЫТИЕ И РАССЛЕДОВАНИЕ
ПРЕСТУПЛЕНИЙ: ИЗБРАННЫЕ СТАТЬИ.**

– М.: Юрлитинформ, 2020. – 344 с.

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена развитием частных методик расследования и выбора наиболее оптимального пути расследования преступлений. Цель статьи – проанализировать цикл работ, отраженных в рецензируемом издании, и представить на суд читателей краткий обзор по-своему уникальной работы известного ученого и практика Н.Н. Китаева.*

***Ключевые слова:** раскрытие преступлений, расследование преступлений, криминалистика, нетрадиционные методы расследования.*

Book Review:

**Kitaev N.N. Disclosure and investigation of crimes:
selected articles. – М.: Yurлитinform, 2020. – 344 p.**

***Abstract:** The relevance of the article is due to the development of particular investigation methods and the selection of the most optimal way to investigate crimes. The purpose of the article is to analyze the cycle of work reflected in the peer-reviewed publication and to provide readers with a brief overview of the unique work of a famous scientist and practitioner N.N. Kitaev.*

***Keywords:** crime detection, crime investigation, forensic science, unconventional investigation methods.*

Автор рецензируемой книги – Николай Николаевич Китаев, старший советник юстиции, почетный работник прокуратуры РФ, кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист РФ. Он более четверти века посвятил расследованию особо тяжких преступлений против личности различной сложности, прибегая в своей деятельности к знаниям, накопленным различными науками, привлекавая к расследованию специалистов разных областей знания. За свою многолетнюю следственную практику Николай Николаевич разра-

ботал и апробировал комплекс нетрадиционных тактических приемов, позволяющих эффективно устанавливать истину по уголовному делу. Сочетая практический опыт и теоретические знания, Николай Николаевич активно занимается наукой. Он автор и соавтор более 300 научных и научно-методических работ, изданных в России и за рубежом.

Рецензируемая работа представляет собой определенный курс в раскрытие и расследование преступлений, совершенных в СССР и России и считавшихся практически нераскрываемыми. Актуальность данной книги не вызывает сомнений, она полезна как следователям, так и ученым, на таких работах должен воспитываться современный юрист. Структурно работа включает пятьдесят пять статей разных лет. Это статьи, посвященные практическим аспектам следственных действий (допроса, очной ставки, предъявления для опознания), применения нетрадиционных методов расследования (использования музыки, хронобиологии, гипноза, «криминалистических экстрасенсов», биолокации), нетрадиционных экспертиз (судебно-гидрологическая, биомеханическая, экспертиза сновидений, судебно-психологическая), методики расследования ряда преступлений (убийств, угона воздушного судна).

Отдельно следует отметить ряд статей, посвященных разоблачению ненаучных методов расследования. Например, в статье «О вымышленном “методе” установления убийц» (с. 313–317) автор анализирует «феномен последнего образа», когда на сетчатке глаза умершего якобы остается отображение последнего увиденного живым глазом предмета. Используя среди прочего историко-правовой метод исследования, автор приходит к выводу, что данный метод не имеет никакого научного обоснования.

Вызывает интерес и ряд статей, написанных на основе документальных исследований: «“Криминалистический экстрасенс” Вольф Мессинг: правда и вымысел» (с. 128–168); «Академик В. М. Бехтерев и смертная казнь путем внушения» (с. 238–246) и др.

Преступления, которые расследовал Н. Н. Китаев, стали широко известны в кругах ученых. Они анализируются в трудах известных криминалистов России и ближнего зарубежья: О. Я. Баева, В. П. Бахина, Л. В. Бертовского, Т. С. Волчецкой, В. М. Мешкова, В. А. Образцова, Н. И. Порубова, В. Ю. Шепитько, В. В. Яровенко и многих других. Однако при переписывании фактов и обстоятельств преступлений и их расследования нередко информация искажалась. Данная книга позволяет широкому кругу читателей получить информацию о ходе расследования преступлений из первых рук.

Отобранные автором для данной книги публикации затрагивают широкий круг криминалистических проблем преимущественно практического характера. К сожалению, объем книги не позволяет отразить весь практический и научный опыт автора, а со временем поиск работ, изданных десятилетия назад (особенно небольшим тиражом), все больше затрудняется.

Работа может быть использована при преподавании курса «Криминалистика», на ее основе возможно построение педагогической методики – биографического метода в преподавании криминалистики. Биографический метод представляет собой совокупность приемов исследования жизненного пути и биографии ученого и познания на его основе научных закономерностей. В основе метода лежат два вопроса: *почему* ученый занимался наукой и *как* он делал свое открытие. Отвечая в процессе обучения на данные вопросы, учащиеся выясняют мотивацию ученого и осваивают методологию его деятельности.

Подводя итог, отметим, что книга издана в удачном формате. Именно таким образом мы сохраняем научное наследие ведущих юристов страны.

Рецензируемая книга предназначена не только для ученых, студентов юридических вузов, но и для всех тех, кто интересуется криминалистикой, расследованием запутанных преступлений, применением нетрадиционных методов расследования. Книга поможет молодым юристам с выбором профессии, а начинающим следователям в формировании менталитета.

• МАТЕРИАЛЫ ВСЕРОССИЙСКОГО НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОГО
КРУГЛОГО СТОЛА «ПРИМЕНЕНИЕ СУДАМИ ИНФОРМАЦИОННЫХ
ТЕХНОЛОГИЙ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ»

(Г. САРАТОВ, 26 ИЮНЯ 2020 Г.) •

С.Ф. Афанасьев,

*заведующий кафедрой
арбитражного процесса
Саратовской государственной
юридической академии,
заведующий сектором правовой
политики Саратовского филиала
Института государства и права,
доктор юридических наук, профессор*

S.F. Afanasiev,

*Head of the Department of arbitration
process Saratov state law Academy,
Head of the legal policy sector
of the Saratov branch Institute of state
and law, Doctor of law, Professor,
af.73@mail.ru*

**К ВОПРОСУ О НОВОЙ ЦИФРОВОЙ СТРАТЕГИИ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В КОНТЕКСТЕ
ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ***

**About the new digital strategy
of the European Union
in the context of law enforcement**

В феврале 2020 г. Еврокомиссия приняла новую цифровую стратегию Европейского Союза (далее – ЕС), которая охватывает многие вопросы, связанные с внедрением и использованием искусственного интеллекта (далее – ИИ) в различных областях человеческой деятельности, а также принципы разработки и применения юридических директив относительно ИИ. Комментаторы стратегии подчеркивают, что «директива выделяет семь основных факторов этической разработки ИИ. Искусственный интеллект должен создаваться в поддержку субъектности человека, а не наоборот; он должен быть надежным, устойчивым к ошибкам и лишенным уязвимостей перед атаками; граждане, в свою очередь, должны иметь контроль над сво-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов».

ими данными, и эти данные не должны использоваться для причинения им вреда»¹.

Среди прочего стратегия ЕС много внимания уделяет тематике соотношения ИИ и правосудия по гражданским, уголовным или административным делам, поскольку последнее (правосудие) в последнее время претерпевает значительные технологические новшества, позволяющие ему перевести организационные, судопроизводственные, делопроизводственные и иные отношения на совершенно новый уровень во взаимодействии с участниками процесса.

В первую очередь разработчики директивы отмечают, что при осуществлении правосудия ИИ представляет собой некий «черный ящик», парадигмы действия которого достаточно сложны и неясны для суда и лиц, участвующих в деле, его частичное автономное от человека функционирование является трудно осознаваемым и рационализируемым с правовой точки зрения. Как правило, представители правоохранительных органов не обладают необходимыми знаниями и компетенциями, которые позволяют им проверить то, каким образом ИИ принимает решения в рамках конкретного правоприменения. При этом, несмотря на всю эффективность действия ИИ, его работа показывает, что заложенные в него алгоритмы «могут отображать гендерные и расовые предрассудки, демонстрируя различную вероятность прогнозирования рецидивизма для женщин против мужчин или для граждан против иностранцев»².

Что, собственно, все сказанное означает для осуществления правосудия? По мнению авторов стратегии, чтобы ответить на этот немаловажный вопрос следует найти правильную отправную точку. Такой точкой являются *fundamental rights*, т.е. такие базовые права человека, которые ему принадлежат от природы или по факту рождения, и это, прежде всего, право на достоинство и защиту частной жизни в условиях активной цифровизации общества и государства. Следовательно, для начала в контексте действующего национального и общеевропейского законодательства нужно произвести мониторинг того, как оно справляется с рисками использования ИИ в области правоохранительной деятельности и правосудия, и только после этого создавать новые нормативные предписания с учетом выявленных рисков.

Данные риски уже вполне понятны, поэтому следует нивелировать разногласия гендерного, расового, этнического, религиозного, возрастного и иного характера; переоценить способы человеческого

¹ ЕС опубликовал закон против порабощения человечества искусственным интеллектом. – URL: https://www.cnews.ru/news/top/2019-04-10_es_opublikovala_zakon_protiv_poraboshcheniya_chelovechestva (дата обращения: 19.03.2020).

² Белая книга. Брюссель, 2020. С. 11.

контроля при внедрении ИИ за соблюдением критериев справедливого судебного разбирательства и эффективности средств правовой защиты; уяснить юридический механизм того, как заинтересованные лица смогут оспаривать решения, принятые с помощью ИИ. Кроме того, как показывает правоприменительный опыт, пострадавшие субъекты изначально имеют неравное положение по сравнению с цифровыми и телекоммуникационными технологиями, у них мало шансов поставить под сомнение собранные материалы и доказательства, например, при привлечении к административной ответственности по делам, основанным на данных, полученных от систем фиксации, а равно видеонаблюдения.

Такие и подобные этому риски будут только множиться по мере того, как применение ИИ станет более распространенным. Это особенно актуально при сборе биометрических сведений в общественных местах для целей удаленной идентификации граждан, коль скоро «право на уважение частной жизни и защиту персональных данных лежат в основе фундаментальных правозащитных проблем при использовании технологии распознавания лиц»¹, тем более, что соответствующее право зафиксировано в Хартии ЕС об основных правах.

Стало быть, широкое употребление ИИ в правоприменении, среди прочего и при отправлении правосудия, действительно предполагает множество преимуществ (юридических, экономических, логистических и др.) для физических и юридических лиц, но при условии, что это ориентировано на человека, отвечает правилам этики и исходит из уважения основных прав и ценностей. Поэтому нужно и далее заниматься поиском решений в данной области общественных отношений, предполагая соблюдение баланса между новейшими технологиями и традиционными гуманитарными составляющими.

В нашей стране законодательное регулирование ИИ находится в стадии становления. Так, в 2018 г. Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам утвердил Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»²; создан проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс РФ в части совершенствования правового регулирования отношений в области робототехники»³; Советом судей

¹ Белая книга. Брюссель, 2020. С. 21.

² См.: Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». – URL: <http://government.ru/info/35568/> (дата обращения: 01.05.2019).

³ См.: Проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений в области робототехники». – URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKewjU6_y2jo_iAhXIosKHWzCsUQFjABegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Frobopravo.ru%2Fuploads%2F%2Fz%2F6_%2Fg%2Fz6gj0wkwhv1o%2Ffile%2FbESvQz3Y.pdf&usq=AOvVaw0vT6JYirXxQ0caC1HAZRup (дата обращения: 20.03.2020).

РФ в прошлом году одобрена Концепция информационной политики судебной системы на 2020–2030 годы¹. Кроме того, в 2019 г. Президент РФ поручил Правительству РФ разработать национальную стратегию в области развития искусственного интеллекта, которая позднее была утверждена Указом от 10 октября 2019 г. № 490².

В последнем документе впервые закреплено понятие ИИ, под которым понимают комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые как минимум с результатами интеллектуальной деятельности человека. Подчеркивается, что главными принципами развития и использования ИИ являются: обеспечение защиты гарантированных российским и международным законодательством прав и свобод человека; безопасность; прозрачность; технологический суверенитет; целостность инновационного цикла и прочие. Другим словами, Россия находится на том же пути, что и страны ЕС, который связан с поиском ключевых оптимальных решений, позволяющих результативно применять технологии ИИ в различных сферах деятельности, в том числе в правосудии, но таким образом, чтобы это полностью согласовывалось с базовыми правами человека и гражданина.

¹ См.: Концепция информационной политики судебной системы на 2020–2030 годы (одобрена Советом судей РФ 5 декабря 2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года) // СПС «КонсультантПлюс».

А. В. Малько,

*доктор юридических наук,
профессор, профессор Поволжского
института (филиала) Всероссийского
государственного университета
юстиции (ППА Минюста России)
в г. Саратове,
заслуженный деятель науки РФ*

A. V. Malko,

*Doctor of legal Sciences, Professor,
Professor of the Volga Institute (branch)
of the All-Russian State University of
Justice in the city of Saratov, Honored
scientist of the Russian Federation*

Е. А. Малько,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского
права и процесса Саратовского
национального исследовательского
государственного университета
им. Н.Г. Чернышевского, доцент
кафедры арбитражного процесса
Саратовской государственной
юридической академии*

E. A. Malko,

*Candidate of Law, Docent,
Associate Professor of Arbitral Process
department, Saratov State Law Academy;
Associate Professor Saratov State
University
elena16.87@mail.ru*

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ*

Use of information technologies in civil legal proceedings: comparative legal analysis

Известно, что информационные технологии внедряются в различные сферы деятельности. Судебная система не остается исключением. В частности, в гражданском судопроизводстве широко используются электронные ресурсы, с помощью которых обеспечивается поиск и доступ к информации о деятельности судов, подача процессуальных документов, аудио- и видеопроколирование судебных процессов, видеоконференцсвязь и т.д.

Введение таких новшеств делает более удобным и экономичным участие в процессе, т.к. сокращает не только время, но и расходы, связанные с почтовой пересылкой, переездом, проживанием и т.п. Сокращение сроков рассмотрения дел не оказывает негативного

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов».

влияния на качество судебных актов, обеспечивает открытость, доступность, а тем самым и доверие к судебной системе¹.

В этом аспекте можно обратиться к международному опыту, который свидетельствует о расширении применения искусственного интеллекта в судебной системе, многообразии подходов и направлений в условиях активно развивающихся современных технологий².

В Республике Казахстан в настоящее время в судебную систему внедрены современные информационные технологии, например «Терелік», сервисы «Судебная повестка», «Ознакомление с судебными документами», «SMS-оповещение», система аудио-, видеофиксации, дистанционное отправление правосудия посредством конференц-связи. Кроме того, функционирует сервис «Судебный кабинет», посредством которого предоставляется более 50 видов услуг в электронном виде по всем направлениям судопроизводства, в том числе направление в суд искового заявления, заявления о выписке исполнительного листа, апелляционной жалобы и других документов, оплата государственной пошлины в онлайн-режиме, просмотр судебного документа, статуса дела и иное³.

В Республике Беларусь одним из приоритетных направлений совершенствования правоустановительной деятельности государства в области развития электронного судопроизводства является создание правовой базы, регулирующей отправление правосудия в различных видах гражданского судопроизводства с учетом использования современных технических возможностей в общем и регламентирующей реализацию этих технологий в судах общей юрисдикции в частности. Так, после вступления в законную силу Указа Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2011 г. № 515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь»⁴, утвердившего Положение о Совете по развитию информационного общества при Президенте Республики Беларусь и независимом регуляторе в сфере информационно-коммуникационных технологий; Декрета Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2013 г. № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь» и, безусловно, требова-

¹ См.: Балашов, А.Н. Развитие электронных технологий в гражданском судопроизводстве / А.Н. Балашов, Н.Г. Ефремова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 8. – СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 05.03.2020).

² См.: Малько, А.В. Цифровые технологии в судебной системе: проблемы внедрения / А.В. Малько, М.А. Костенко // Российская юстиция. – 2019. – № 2. – С. 52.

³ См.: Жаркынбеков, М. Искусственный интеллект в юриспруденции / М. Жаркынбеков. – 2018. – URL: <https://www.zakon.kz/4897293-ikusstvennyu-intelekt-v.htm> (дата обращения: 05.03.2020).

⁴ См.: О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь: указ Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2011 г. № 515 (в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 11 января 2014 г.) / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь // СПС «КонсультантПлюс». Беларусь. Минск.

ний ч. 2 ст. 178 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь (далее по тексту – ГПК РБ) в редакции Закона Республики Беларусь от 5 января 2016 г. № 356-З, закрепившего правовую возможность использования в гражданском процессе показаний свидетелей, полученных путем использования систем видеоконференцсвязи, в стране была сформирована правовая основа для дальнейшего повышения качества осуществления белорусского правосудия в анализируемом направлении. Кроме того, официальный сайт Верховного Суда Республики Беларусь содержит опцию E-COURT «Электронное судопроизводство по экономическим делам», предлагающую образцы документов для обращения в суд по уголовным и гражданским делам, делам об административных правонарушениях, по экономическим делам и возможность направить электронное обращение в суд¹.

Система «Электронный суд», созданная в Азербайджане, функционирует таким образом, что «в личном кабинете можно подавать документы, получать извещения в электронном формате, оплачивать госпошлину и отслеживать судебные дела. Автоматизированная система рассмотрения дел приказного производства позволяет получить решение суда в день подачи заявления или на следующий день. Так, крупная фирма подала одновременно 300 заявлений и уже через 15 минут решения были вынесены. Причем для работы с системой достаточно четырех судей, которые могут заменить 270 судей и более судебных работников»².

Тем не менее и в России информационные технологии активно вводятся в судебную систему. Так, «Мосгорсуд – один из самых технологичных судов не только в России, но и в Европе. В частности, установили системы аудио-, видеофиксации почти во всех залах заседаний в Москве. Создали новый Единый портал судов, например, сейчас действует 82 тысячи личных кабинетов, работает система электронного исполнения. Любые процессуальные документы можно подать через личный кабинет на сайте или по почте, а непроцессуальные жалобы можно отправлять через электронную приемную»³. Нам представляется, что такой потенциал информационных технологий может и должен быть направлен на оптимизацию деятельности судов в других регионах РФ.

¹ Интернет-портал судов общей юрисдикции Республики Беларусь. – URL: <https://www.court.gov.by/> (дата обращения: 05.03.2020).

² URL: https://fparf.ru/news/all_news/news/50508/ (дата обращения: 5.03.2020).

³ Егоров, И. Между законом и справедливостью / И. Егоров // Рос. газ. – 2020. – 23 марта.

О.Л. Солдаткина,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры информатики
Саратовской государственной
юридической академии,
старший научный сотрудник
Саратовского филиала ИГП РАН

O.L. Soldatkina,
*Candidate of Law, Associate Professor
at the Department of Computer Science
Saratov State Law Academy,
Senior Researcher Saratov Branch
of the Institute of State and Law RAS
buzum@mail.ru*

ПРОБЛЕМЫ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ПРАВОСУДИЯ: ОБОБЩЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ*

Problems of digital transformation of justice: the generalization of the results of sociological research

В конце 2019 г. – начале 2020 г. в рамках реализации проекта РФФИ № 18-29-16111 при содействии Совета судей Саратовской области был проведен опрос среди судей г. Саратова и Саратовской области на предмет того, какие проблемы информатизации и цифровой трансформации существуют сегодня в их профессиональной деятельности. Всего в анкетах было 8 вопросов, три из которых предоставляли судьям возможность высказать свои пожелания по улучшению процессуального законодательства и предложения по дополнению набора опций существующих информационных систем. В ходе обработки анкет мы получили следующие результаты (здесь подводим только статистические итоги, детальная обработка предложений судей будет проводиться в наших дальнейших публикациях).

1. Аппаратное оснащение рабочего места судьи.

Формально результаты следующие: по Саратову довольны оснащением рабочего места только 46 % судей, тогда как в Саратовской области число положительных ответов составляет 69 %. Однако даже в анкетах, где дан положительный ответ, ниже встречаются жалобы на отсутствие тех или иных технических возможностей. К числу последних чаще всего относится отсутствие сети Интернет (в основном у мировых судей) или ограниченный доступ к нему, а также необходимой техники (принтер, сканер, оборудование для видеокон-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов».

ференцсвязи и др.). Есть и пожелания более равномерного оснащения компьютерной техникой региональных судов, замены устаревшего парка компьютерной техники, на которую не устанавливаются новые системы.

2. Наличие информационных систем.

Конечно, по числу установок как в области, так и в областном центре лидирует ГАС «Правосудие» (89 % – Саратовская область, 74 % – г. Саратов), на втором месте «Амирс» (24 % – Саратовская область, 26 % – г. Саратов). Чуть меньше 10 % дополнительно пользуются СПС «КонсультантПлюс»; также среди вспомогательных систем названы: «Судимость», «SRS Фемида», «Актуариус», «Судебная корреспонденция». Кроме того, в Саратове все еще существуют судьи, которые вообще не используют информационные системы в работе (к сожалению, причины такого положения дел в анкете не были указаны).

3. Неудобства при использовании применяемой автоматизированной информационной системы.

Самым большим неудобством обеих основных систем (ГАС «Правосудие» и «Амирс») названы нестабильная работа (33 % – Саратовская область, 44 % – г. Саратов) и технические сбои системы (47 % – Саратовская область, 53 % – г. Саратов). Факторы таких сбоев прослеживаются разные: от постоянных и несвоевременных обновлений системы до устаревшей компьютерной техники, не способной воспринимать современное программное обеспечение. К причинам также следует отнести отсутствие грамотных IT-специалистов в штате суда. Хотелось бы к ним добавить еще несвоевременность обновления системы после обновления законодательной базы, на которую жалуются многие судьи в своих комментариях, из-за чего ГАС «Правосудие» не соответствует процессуальному законодательству. Поэтому среди высказанных предложений часто встречаются варианты по устранению такого несоответствия, среди которых обращает на себя внимание предложение по установке законодательных сроков внесения изменений в информационные системы (хотя это может быть невыполнимо технически).

На втором месте в регионе стоят трудности, связанные с громоздкостью заполняемых форм. Обращают на себя внимание жалобы на неудобство использования электронной подписи (а то и просто отсутствие возможности ее использования, что сводит на нет все бонусы электронного документооборота). Не последнее место в рейтинге занимает проблема сосуществования двух дублирующих систем документооборота: традиционной и электронной.

4. Неэффективно работающие опции автоматизированных информационных систем.

Несомненным лидером по низкой эффективности работы является ведение протоколов судебных заседаний (42 % – Саратовская область, 27 % – г. Саратов), соответствующие жалобы и предложения пишутся судьями и ниже, в свободной форме. В частности, предлагаются автоматический перевод аудиозаписей в текст, введение обязательного аудиопроотоколирования, причем при внесении данных сразу в систему. Но в целом стоит констатировать, что здесь результаты распределены более равномерно, из чего можно сделать вывод, что недостаточно эффективно работают все перечисленные опции систем (доступ к делу, работа с делом и заполнение полей, ведение документов после подачи в электронном виде, передача дела в другие суды, видеоконференцсвязь). Хотелось бы отдельно отметить такую важную опцию, как передача дел в другие суды, потому что это предложение едва ли не чаще всего встречается в инициативах представителей судебного сообщества, особенно если считать, что данная проблема имеет родственную связь с обеспечением межведомственного взаимодействия. Решение вопроса о передаче дел в другие суды лежит в области создания единого информационного пространства судов, органов исполнения наказаний и прокурорского надзора, а также возможности присоединения к Единой информационной системе государственных услуг.

5. Предложения по использованию современных информационных технологий для информатизации судебной системы.

Результаты, полученные для данной позиции опросника, в целом ожидаемы: самыми перспективными названы облачные технологии, на втором месте стоят системы искусственного интеллекта, далее – большие данные и блокчейн. Они отражают общую тенденцию внедрения указанных технологий не только в России, но и в других странах мира.

В. В. Ныркoв,

*кандидат юридических наук,
доцент, профессор кафедры
теории государства и права
Саратовской государственной
юридической академии*

V. V. Nyrkov,

*Candidate of law, associate Professor,
Professor of the Department of theory
States and rights of the Saratov State
Law Academy
k_tgp@ssla.ru*

К ВОПРОСУ О СТРУКТУРЕ ПРОЕКТА ДОКТРИНАЛЬНОЙ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ И УНИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПРИМЕНЕНИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ОБЛАСТИ ПРАВОСУДИЯ*

**On the issue of the structure of the draft doctrinal
concept for the development and unification
of legislation regulating the use of digital technologies
in the field of justice**

Разработка концептуальных теоретических основ развития и унификации законодательства, регулирующего применение цифровых технологий в области правосудия, является весьма актуальной задачей для отечественной юридической науки ввиду принятого Российским государством курса на дальнейшее формирование и расширение цифровой экономики, развитие технологий искусственного интеллекта, модернизацию судебной системы¹.

Правовую политику государства в сфере развития и унификации законодательства, регулирующего применение цифровых технологий в области правосудия, представляется целесообразным определять в виде научно обоснованной комплексной деятельности органов государственной власти, государственных организаций и учреждений, судейского сообщества, профессиональных объединений юристов,

157

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов».

¹ См., например: Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»: принята в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и утверждена 24 декабря 2018 г. на заседании Президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам. – URL: <https://digital.ac.gov.ru/about/> (дата обращения: 01.04.2020); Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года»)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 41, ст. 5700.

научного юридического сообщества по формированию и совершенствованию нормативно-правового массива российского законодательства в данной сфере, установлению режима «юридической и технологической безопасности» по использованию интернет-технологий в функционировании судебной системы и отправлении правосудия для всех участников, включая граждан и предпринимателей, по обеспечению равного доступа к информационно-правовым ресурсам и облегчению обращения заинтересованных лиц в органы судебной власти, а также по созданию унифицированных правовых начал для единообразного использования интернет-технологий в различных видах судопроизводства.

В сложившихся условиях, на наш взгляд, Российское государство наряду с уже принятыми программными стратегическими документами в области цифровизации экономики и развития технологий искусственного интеллекта нуждается одновременно и в формировании концепции правовой политики по внедрению цифровых технологий в юридическое пространство в целом. В рамках отмеченной концепции важно раскрыть общие отправные начала нормативно-правового обеспечения процессов перевода ряда основополагающих видов юридической деятельности в цифровую форму. При этом особое значение имеет внедрение цифровых технологий в деятельности судов различных инстанций, поскольку именно судебная практика напрямую и в наибольшей степени соприкасается с конфликтными ситуациями, возникающими в обществе в связи с дальнейшим развитием цифровой экономики и внедрением технологий искусственного интеллекта в социальную среду.

Концепцию развития и унификации законодательства, регулирующего применение цифровых технологий в области правосудия, можно структурно представить в виде следующих разделов и подразделов:

1. Общие начала государственной политики в сфере развития и унификации законодательства, регулирующего применение цифровых технологий в области правосудия в Российской Федерации.

§ 1. Основные понятия.

§ 2. Цель государственной политики в сфере развития и унификации законодательства, регулирующего применение цифровых технологий в области правосудия в Российской Федерации.

§ 3. Задачи государственной политики в области цифровизации отправления правосудия.

§ 4. Общие принципы правовой политики государства и отправные начала законодательства, регулирующего применение цифровых технологий в области правосудия.

§ 5. Субъекты формирования и реализации государственной политики в сфере использования интернет-технологий судами.

§ 6. Проблемы унификации законодательства, регулирующего применение цифровых технологий в области правосудия.

II. Содержание государственной политики по внедрению цифровых технологий в функционирование судебной системы с учетом международных правовых стандартов.

§ 1. Предварительный анализ политики, проводимой в Российской Федерации, по обеспечению процесса использования IT-технологий в области отправления правосудия до 2020 г.

§ 2. Содержание и прогноз развития государственной политики в Российской Федерации по унификации законодательства, регулирующего применение цифровых технологий в области правосудия, с учетом международных правовых стандартов до 2030 г.

III. Основные направления (приоритеты) государственной политики по совершенствованию законодательства в сфере цифровизации правосудия и судебной системы.

§ 1. Приоритеты государственной политики в сфере внедрения цифровых технологий в деятельности Конституционного Суда РФ.

§ 2. Основные направления современной политики в области использования цифровых технологий в гражданском и арбитражном процессе.

§ 3. Основные направления современной политики в области применения интернет-технологий в уголовном процессе.

IV. Механизм реализации государственной политики в сфере развития электронного правосудия и методика определения эффективности его функционирования.

§ 1. Структура и содержание механизма реализации государственной политики в сфере развития электронного правосудия.

§ 2. Общее описание условий, критериев, конкретных показателей, приемов и способов для определения эффективности государственной политики в области электронного правосудия.

§ 3. Программно-целевой метод как основа определения эффективности проводимой государственной политики по информационно-технологической модернизации судебной системы.

§ 4. Предложения по совершенствованию российского законодательства и правоприменительной практики в сфере использования цифровых технологий при отправлении правосудия и функционировании судебной системы в целом.

Нами представлена лишь примерная структура проекта концепции государственной политики по унификации российского за-

конодательства, регулирующего применение цифровых технологий в области правосудия, которая еще требует обсуждения, доработки и развития. При этом основная задача формирования подобной концепции сегодня заключается в обеспечении системного и научно обоснованного видения наиболее назревших вопросов опережающего развития цифровой формы отправления правосудия с учетом обеспечения единства общих принципов использования интернет-технологий в различных видах судопроизводства и соблюдения режима юридической защищенности документооборота и информации, в создании идейно-теоретического фундамента реализации Российским государством перевода судебной системы в цифровое информационно-правовое пространство.

В. В. Кулапов,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного
права Саратовской государственной
юридической академии*

V. V. Kulapov,

*Ph.d in Law, Associate Professor at
the Department of international Law,
Saratov State Law Academy,
v.kulapov@pen-paper.ru*

ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВОСУДИЯ В КАНАДЕ*

Experience in Legal Regulation E-justice in Canada

В 2016 г. в канадской провинции Британская Колумбия начал функционировать Трибунал по разрешению гражданских споров (Civil Resolution Tribunal) – ТРГС¹, который вполне можно рассматривать в качестве одного из передовых примеров реализации электронного правосудия.

Уникальность данного судебного органа, интегрированного в судебную систему провинции Британская Колумбия, заключается в том, что он представляет собой не реформированную, существовавшую ранее, структуру, а нечто принципиально новое. В этом смысле ТРГС

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов».

¹ Официальный веб-сайт ТРГС. URL: <https://civilresolutionbc.ca>

успешно решает многочисленные проблемы, с которыми сталкиваются стороны традиционного судебного разбирательства (к которым в первую очередь относятся существенные материальные, временные и эмоциональные издержки, связанные с рассмотрением гражданских дел). Средством решения подобных проблем стали информационные технологии, использование которых весьма эффективно решает поставленные перед ТРГС задачи¹.

ТРГС рассматривает гражданско-правовые споры, размер исковых требований по которым не превышает 5 тыс. долларов. Со временем планируется увеличить эту цифру в пять раз.

Все производство предполагает использование компьютерных технологий и состоит из пяти стадий, каждая из которых реализуется с помощью программного обеспечения, размещенного на официальном веб-сайте ТРГС: 1) первоначальное обращение в ТРГС, в рамках которого заявитель предоставляет информацию о своей проблеме и получает рекомендации относительно возможных вариантов ее решения; 2) подача искового заявления в ТРГС; 3) прямые переговоры истца и ответчика относительно возможности заключения мирового соглашения; 4) переговоры истца и ответчика с участием профессионального посредника – сотрудника ТРГС; 5) рассмотрение дела членом ТРГС, который, не приглашая стороны для непосредственного участия в разбирательстве, на основе представленных ими в электронном виде доказательств (а также сведений, представленных ими с помощью телефонной и видеоконференцсвязи) выносит юридически обязательное решение.

Удобство описанной процедуры несомненно. Тем не менее она вызывает некоторую настороженность у многих исследователей, поскольку предполагает отказ от важнейшего принципа состязательности судебного разбирательства. В ответ на этот довод Верховный Суд Канады замечает, что «далеко не всегда наилучшим средством разрешения спора является наиболее сложная процедура»².

В любом случае опыт функционирования ТРГС представляет существенный интерес, поскольку он демонстрирует действительно эффективное решение проблем, стоящих перед судебной системой любого государства, а очевидных препятствий для его заимствования в той или иной степени не существует.

¹ Подробно об этом см.: Salter, Shannon. Online Dispute Resolution and Justice System Integration: British Columbia's Civil Resolution Tribunal // Vol. 34 No 1 (2017): Windsor Yearbook of Access to Justice. URL: <https://doi.org/10.22329/wyaj.v34i1.5008>

² Там же.

Н. А. Калмазова,
кандидат филологических наук,
доцент кафедры английского языка
Саратовской государственной
юридической академии

N. A. Kalmazova,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of English
Saratov State Law Academy
kalmazovana@gmail.com

СПОСОБЫ ЗАИМСТВОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ТЕРМИНОВ В ОБЛАСТИ ЦИФРОВОГО ПРАВОСУДИЯ*

Means of borrowings of legal term in the sphere of digital justice

Сегодня при обращении в суд граждане России и их официальные представители имеют возможность использовать электронные технологии. Одними из первых процедуру подачи документов в суд в электронном виде (e-filing) начали разрабатывать и внедрять США и Великобритания. Появление новых технологий подразумевает описание новых понятий средствами данного языка. Соответственно, стали появляться новые термины.

Процедура подачи документов в суд в электронном виде развивается и в России. Заимствуются наработки Великобритании и США, а вместе с ними и языковые средства.

В языкознании традиционно выделяют три способа заимствования иноязычной лексики: транскрипция – передача звуковой формы иноязычной единицы, транслитерация – передача графической формы иноязычной единицы, калькирование – заимствование ассоциативного значения и структурной модели иноязычной единицы¹.

Пополнение юридической терминологии в области цифрового правосудия происходит преимущественно за счет калькирования. *Digitizing / digitization* – цифровизация, *e-filing* – электронная подача документов, *cloud technologies* – облачные технологии, *artificial intelligence* – искусственный интеллект, *user data* – пользовательские данные, *digital rights* – цифровые права, *electronic signature* – электронная подпись, *electronic data* – электронные данные, *electronically-stored*

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов».

¹ См.: Лотте, Д. С. Вопросы заимствования и упорядочения иноязычных терминов и терминологических элементов / Д. С. Лотте. – М., 1982. – 234 с.

information – информация, хранящаяся в электронной форме. Это связано с необходимостью придать родному термину, уже существующему в языке, значение которого совпадает с первичным значением иностранного, вторичное (переносное, производное) значение последнего, т.е. передать его «внутреннюю форму»¹.

В процессе заимствования юридических терминов, функционирующих в системе цифрового правосудия, предпочтение отдается приему калькирования, поскольку важно понимать смысловое наполнение заимствованной единицы, а не отражать форму иностранного термина, без соотнесения ее с понятиями юридической терминологии.

И. В. Воронцова,

*доктор юридических наук,
профессор кафедры гражданского
процессуального права
Казанского филиала Российского
государственного университета
правосудия, профессор кафедры
гражданского процесса
Саратовской государственной
юридической академии*

I. V. Vorontsova,

*Doctor of Law, Professor of Civil
procedural law's department of Kazan
branch of Russian state University of
justice and Saratov State Law Academy,
odiv@mail.ru*

ОБЗОР ОПЫТА ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО СЕРВИСА ПРИ ВОЗБУЖДЕНИИ ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА*

**Review of the experience of foreign countries
in using the electronic service when initiating
civil proceedings**

Возбуждение производства по делу посредством подачи заявления в электронной форме является первым шагом на пути создания электронного правосудия в России. Зарубежные страны пошли гораздо дальше, не ограничивая цифровую модернизацию осуществ-

¹ См.: Суперанская, А. В. Общая терминология: вопросы теории / А. В. Суперанская. – М., 1989. – 246 с.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов».

вления правосудия исключительно режимом работы онлайн-сервисов на стадии возбуждения производства по делу.

Например, с марта 2005 г. в Окружном суде США по Восточному округу штата Луизиана используются уведомления по электронной почте. Зарегистрировавшись в соответствующей системе (системе СМ/ECF), пользователь таким образом изъявляет желание на получение всех процессуальных документов по электронной почте. В таком случае требуется предоставление основного и дополнительного адресов электронной почты, для того чтобы вся информация могла отправляться по основному адресу и дублироваться по дополнительно указанному адресу.

В Италии любой судебный округ вправе запустить систему электронного правосудия и извещения участников судопроизводства. Однако данная система не может являться альтернативной по отношению к традиционному судопроизводству, но ее использование возможно в качестве дополнения к традиционному судопроизводству. Сторонам предоставляется право выбора желательной для них процедуры. Если сторона отдает предпочтение электронному гражданскому судопроизводству, то таким образом она выражает согласие на получение всей судебной документации исключительно в электронном виде.

Аналогичный порядок характерен и для возможного электронного судопроизводства в Германии.

В Южной Корее также сохраняются элементы бумажного документооборота, но повестки гражданам страны могут быть направлены и с помощью СМС. В английском гражданском процессе, если сторона сообщает адрес электронной почты или номер факса, считается презумпцией, что она будет надлежащим образом уведомлена посредством данных технических средств.

В России система извещений регламентирована лишь в отношении СМС-уведомлений. При этом ссылки на возможность данного способа извещения, например, в ГПК РФ не содержится. Порядок извещения участников судопроизводства данным способом отражен в Регламенте организации извещения участников судопроизводства посредством СМС-сообщений, утвержденном Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 25 декабря 2013 г. № 257. Кроме того, в ч. 2 ст. 131 ГПК РФ закреплено право сторон и их представителей указать номера телефонов, факсов, адресов электронной почты.

Таким образом, из представленного обзора опыта зарубежных стран следует, что в них для оповещения участников судебного процесса помимо СМС часто используются электронные сервисы и электронная почта.

О. В. Брянцева,

кандидат физико-математических наук, доцент, профессор кафедры информационного права и цифровых технологий Саратовской государственной юридической академии

O. V. Bryantseva,

Candidate of physico-mathematical science, Professor of Department of Information Law and Digital Technology, Saratov State law Academy

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЭЛЕКТРОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА*

International practice of providing security of electronic court proceedings

Информатизация затрагивает все ветви власти, не остается в стороне и судебная система. В ней широко используются информационные технологии для автоматизации работы судов, повышения открытости правосудия. В разных странах развитие электронного правосудия находится на разных стадиях, используются свои схемы подачи заявлений и свои информационные системы электронного правосудия. Это связано как с техническими возможностями, так и с особенностями законодательства и его проработанностью¹. Но проблема обеспечения информационной безопасности при хранении и передаче данных остается ключевой².

В большинстве стран при передаче данных используют шифрование, передача осуществляется с использованием криптографического протокола SSL или TLS, информация кодируется и передается по защищенному протоколу HTTPS. В некоторых странах используются свои национальные системы безопасного обмена информацией (например, в Эстонии – X-Road). Большое внимание уделяется безопасности персональных данных. Персональные данные в некоторых системах (например, в Германии) хранятся только, пока они необходимы для решения каких-то вопросов. Формы ввода и прикрепленные файлы хранятся лишь во время активного сеанса работы. В некоторых системах в качестве безопасного способа передачи информации предусмотрены так называемые информационные ящики данных, предназначенные для подачи документов и прямой

Международная практика обеспечения безопасности электронного судопроизводства

165

О. В. Брянцева

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов».

¹ Брянцева, О. В. Сравнительный анализ зарубежных систем электронного правосудия / О. В. Брянцева, О. Л. Солдаткина // Вестник Поволжского института управления. – 2019. – Том 19, № 6. – С. 36–47.

² European e-Justice Portal. Automatic processing. – URL: https://e-justice.europa.eu/content_automatic_processing-280-en.do

связи с органами власти (Германия, Чешская Республика). В этом случае не требуется использование квалифицированной электронной подписи. Для передачи сообщений из информационной системы в специальные приложения служит так называемый контейнер метаданных, содержащий различные сведения о транспортировке и криптографических проверках полученного сообщения. При подаче иска по электронной почте он должен быть обязательно заверен квалифицированной электронной подписью в соответствии с законодательством страны. В случае подачи иска по электронной почте без заверения его электронной подписью необходимо предоставить идентичный текст в стандартной письменной форме в срок, установленный законодательством.

Дополнительная безопасность обеспечивается регистрацией пользователей при входе в систему. Это может быть выбор логина, пароля и секретного вопроса, причем забытые пользователем логины не восстанавливаются (Англия). Вход в систему также может осуществляться с помощью какого-либо идентификатора (ID-карты или мобильного идентификатора). Доступ предоставляется только к данным и процедурам, имеющим отношение к входящим лицам (Эстония). В некоторых информационных системах разным пользователям (обычным, зарегистрированным и квалифицированным) предоставляются разные права (Словения).

Таким образом, применение различных способов и методов защиты информации обеспечивает многоуровневую систему безопасности.

В.Ф. Борисова,

*кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданского процесса
Саратовской государственной
юридической академии*

V.F. Borisova,

*Candidate of Law, assistant professor
at the Department of Civil Procedure,
Saratov State Law Academy*

ЭКСПЛУАТАЦИЯ АВТОМАТИЗИРОВАННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ СУДОВ: ВЗГЛЯД ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЯ*

Operation of automated information systems courts: the law enforcement officer's view

Правосудие в нашей стране активно проходит путь от информатизации, подразумевающей оснащение судов компьютерной тех-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов».

ной и программным обеспечением, автоматизацию электронного документооборота, создание единой автоматизированной информационной платформы судов, к цифровизации, предполагающей эффективное использование искусственного интеллекта в процессе рассмотрения и разрешения судами дел. Специалисты в области информационных технологий разрабатывают все более прогрессивные версии сервисов для нужд правосудия, наполняя их различными процессуальными опциями для удобства судов и других пользователей. Наряду со ставшими привычными платформами ГАС «Правосудие» и «Мой арбитр» апробацию в судах г. Москвы проходит Комплексная информационная система судов общей юрисдикции. Параллельно разработан и готов к эксплуатации суперсервис «Правосудие онлайн», размещенный на портале «Госуслуги». Все платформы отличаются по набору процессуальных опций, а также по степени их правового регулирования на уровне законодательства. Использование систем базируется на постановлениях Верховного Суда РФ и приказах Судебного департамента при Верховном Суде РФ, содержащих правила, вступающие в диссонанс с цивилистическими процессуальными кодексами. Пока IT-технологии опережают правовое регулирование, правоприменитель сталкивается с насущными проблемами эксплуатации автоматизированных информационных систем. Анкетирование позволило выявить распространенные проблемы, связанные с информатизацией и цифровизацией правосудия. Не касаясь технических недостатков используемых систем, остановимся на проблемах, осложняющих процессуальную деятельность судей.

1. Заполнение многочисленных электронных форм систем в трудоемком ручном режиме.

2. Необходимость распечатки поступающих в суд документов в электронном виде, а также сканирования судебных документов для размещения в электронных системах.

3. Отсутствие межведомственного электронного взаимодействия между судами разных регионов и инстанциями, доступа к их базам данных. Единая электронная среда необходима судам, например, для получения сведений о ранее принятых по делам судебных актах, для передачи дел в другие суды по подсудности, для пересмотра дел в порядке апелляции, кассации, надзора и для иных целей.

4. Отсутствие межведомственного электронного взаимодействия с органами исполнения наказаний, Федеральной службой судебных приставов-исполнителей, другими органами с целью обмена документами и направления судебных актов в электронном виде для исполнения.

5. Отсутствие доступа к базам данных ЕГРН, ЕГРП, ГИБДД, Информационного центра ГУВД для получения сведений, необходимых

для рассмотрения дел гражданского и административного судопроизводства, административных, уголовных дел.

6. Отсутствие возможности автоматического формирования повесток, извещений участников судебного процесса, а также извещения сторон посредством иных электронных средств, кроме СМС-извещения.

7. Отсутствие возможности подготовки проектов судебных приказов с использованием данных электронной картотеки, а также извещения должников о наличии принятых в отношении них судебных приказов через портал «Госуслуги».

8. Несвоевременное обновление баз данных ГАС «Правосудие», справочно-информационных правовых систем.

9. Невозможность автоматической расшифровки аудиозаписей судебных заседаний для формирования документарных протоколов, приобщаемых к материалам дела, а также невозможность записи на один носитель аудиозаписей нескольких судебных заседаний по одному и тому же делу.

10. Отсутствие у мировых судей возможности подписывать документы электронной цифровой подписью.

Перечисленные основные недостатки, преимущественно обнаруженные в автоматизированных информационных системах ГАС «Правосудие», «АМИРС», могут быть устранены в АИСах следующих поколений. Вместе с тем цифровой прорыв в сфере электронного правосудия обусловлен равномерной информатизацией всех регионов и звеньев судебной системы, расширением внедрения искусственного интеллекта в сферу правосудия, разработкой нормативной базы, отвечающей уровню развития информационных технологий.